

LŐRINCSIK PÉTER

A kényszertársulás lehetősége a kistérségi társulások esetében

Bevezetés

Az 1990-ben létrehozott önkormányzati rendszer az elemi települést tette a közigazgatásszervezés alapjává. A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. tv. (Ötv.) felszámolta a korábbi integrációs csomópontokat, illetőleg az önkormányzatok együttműködését társulásokra helyezte.

Tanulmányunkban elsőként ezen önkormányzati társulási rendszer szabályozásának kialakulását és alkotmányos alapjait kívánjuk bemutatni. A tudomány neves képviselői által már jónéhány alkalommal elemzett társulási formák és társulási típusok vizsgálatától eltekintve inkább a szabályozás kialakulásának a menetét és a fejlesztési elképzeléseket részletezzük. Ismertetjük a társulások rendszer alap törvényi szabályozását és kísérletet teszünk a kötelező társulások megteremtésének feltételrendszerét körüljárni.

A kistérségek (kistérségi rendszer) létrehozásának körülményei között kitérünk a történeti előzményekre és bemutatjuk a kormányrendeleti és a törvényi szabályozás alakulását. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvény útja nem volt olyan zökkenőmentes, mint ahogyan annak – a tudományos előkészítés után – lennie kellett volna. Alkotmányossági aggályok merültek fel vele szemben, így az az Alkotmánybíróság elé került. A testület megállapította, hogy a törvény három bekezdésében, de lényegében egy vonatkozásában alkotmányellenes rendelkezéseket tartalmaz, ezért azokat megsemmisítette. Bemutatjuk az alkotmánybírósági határozat érvelésrendszerét, illetve egy másik döntést, amely a kormányrendeleti lehatárolás alkotmányossági vizsgálatának eredményeként született.

Végezetül ismertetjük neves közigazgatási szakemberek azon nézeteit, amelyek a szakirodalomban már az önkormányzati rendszer kialakulása óta jelen vannak, vagyis a kötelező társulások bevezetésére vonatkozó elképzeléseket. Egyetértve az ezt támogató szerzőkkel, kísérletet teszünk egy kényszertársulási modell alkotmányos lehetőségének bizonyítására, egyben a szabályozási koncepció elveit is igyekszünk megfogalmazni.

I. Az önkormányzatok szabad társulási joga

1. A társulásokra vonatkozó jogi szabályozás fejlődése

Az 1990-ben született alkotmánymódosítás és az önkormányzati törvény megváltoztatta a korábbi települési szintű közigazgatási berendezkedést. Az önkormányzati rendszer a korábbi oktrojált integrációs mechanizmus után egy kifejezetten liberális berendezkedésre tért át, ahol a szabályozás a településközi kapcsolatokat társulások alapra helyezte. Az Alkotmány szabályaira építve, azokat átvéve az önkormányzati törvényt vált az önkormányzati társulások alapjogszabályává, majd ehhez kapcsolódott az évekkel később elfogadott társulási törvény speciális szabályozása. Először a szabad társulási elv törvényi szintű szabályozását kell bemutatnunk, kiemelve a fejlesztési eredményeket, majd ismeretetre kerül az elv alapján létrejövő kapcsolatok pozitív hozadéka – a tényleges településközi kapcsolatrendszer kialakulása.

1.1. Az Ötv-ben foglalt szabályozás

Az Alkotmány 44/A. § h) pontja – összhangban a Helyi Önkormányzatok Európai Chartájában megfogalmazottakkal¹ – önkormányzati alapjogként szól az önkormányzatok társulási jogáról. Az Ötv. gyakorlatilag megismételte ezt a szabad társulási jogot egyrészt azzal, hogy nevesítette az alapvető társulási formákat (hatósági igazgatási társulás, intézményirányító társulás, közös képviselő-testület, körjegyzőség), másrészt viszont kiemelte: „A társulásnak a 42–44. §-ban foglaltakon kívül más formái is lehetnek” [Ötv. 41. § (1) bekezdésének második mondata].

Önkormányzati rendszerünk kialakítása kapcsán alapvetően két dologban minden szakember egyetértett. Egyfelől a jogállamiság kialakulásában és a demokratikus államberendezkedés felé vezető úton fontos lépés volt az önkormányzatok létrehozása. Az akkori politikai helyzetben valószínűleg az egyetlen megoldás a természetjogi felfogás – az egy település – egy önkormányzat elvének – alkalmazása volt, amely egy szétaprózódott önkormányzati rendszerhez

¹ A Helyi Önkormányzatok Európai Chartájáról szóló, 1985. október 15-én, Strasbourgban kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1997. évi XV. törvény 10. cikke nevesíti az önkormányzati jogok között a társulást és együttműködést, amikor előírja:

„1. A helyi önkormányzatok jogosultak arra, hogy hatáskörük gyakorlása körében közös érdekeltségű feladatok megoldása érdekében együttműködjenek, és törvényi keretek között más helyi önkormányzatokkal társulást hozzanak létre.

2. Mindegyik Állam elismeri a helyi önkormányzatoknak azt a jogát, hogy közös érdekeik védelmére és előmozdítására alakult szövetségnek, illetve a helyi önkormányzatok nemzetközi szövetségének tagjai legyenek.

3. A helyi önkormányzatok – törvény által előírt feltételekkel – jogosultak együttműködni más államokban működő önkormányzatokkal.”

vezetett. Ennek egyenes következménye pedig az a megállapítás lett – és ez a konszenzus másik területe –, hogy ellentmondás feszül az alacsony lélekszámú települések teljesítőképessége és a széles feladat- és hatásköri rendszer között.

Az Ötv. javaslatát benyújtó kormány tudatában volt annak, hogy községi integrációra az akkori helyzetben nem volt politikai lehetőség. Az Alkotmány a korábbi községi integrációt – a községi, illetőleg a városi-községi közös tanácsot – azzal szüntette meg, hogy a helyi önkormányzás jogát minden közigazgatási település számára elismerte. A törvényjavaslathoz fűzött indoklás viszont már a társulásos működés irányába mutatott: „A Javaslat célja a nagyobb, átfogó községtársulások kialakulása. Ez azonban hosszabb folyamat eredménye lehet, fokozatosan a társadalmi, gazdasági feltételek (a fejlettebb infrastruktúra) megteremtésével jöhet létre. Községeinknek előbb valóságos önkormányzatokká kell válniuk ahhoz, hogy saját felismerésük alapján keressék az egyes községtársulások célszerűbb, gazdaságosabb, magasabb színvonalú biztosításának társulásos fejlesztését, az európai önkormányzatokhoz hasonlóan”.

1.2. Kísérletek az önkormányzati rendszer fejlesztésére

A kormány már a kezdeti szakaszban igyekezett az elaprózottságból adódó anomáliákat a finanszírozási rendszeren keresztül kezelni, de tétova lépései azonban gyakorlatilag semmiféle érzékelhető eredményt nem hoztak.²

A gyakorlatban tevékenykedő közigazgatási szakemberek is érzékelték a problémákat és különféle javaslatokkal kívánták a települések közötti teljesítőképességből adódó különbségeket csökkenteni. Fürcht Pál a csatlakozó község intézményében látta a lehetséges és „szükséges” megoldást, mellyel kapcsolatban konkrét törvényszöveg-javaslat is kidolgozásra került.³ Megoldási javaslata

² A közigazgatás korszerűsítéséről szóló 1026/1992. (V. 12.) Korm. határozat 4. c) pontja szerint: „Az önkormányzatok önállóságának tiszteletben tartása mellett ösztönözni szükséges a kölcsönös érdekeltségen alapuló integrációs folyamatokat. Ennek során a körjegyzőségek, igazgatási társulások és más együttműködési formák számára prioritást kell biztosítani a finanszírozási rendszerben.” (Ezt a kormányhatározatot a 112/1994. (VIII. 6.) Korm. rendelet 1994. augusztus 31-i hatállyal hatályon kívül helyezte.)

³ Az Ötv. módosítás és kiegészítés szakmai javaslata szerint: „55. § Az országgyűlés a kormány előterjesztésére csatlakozó községgel nyilvánítja azt a községet, amely nem tud képviselő-testületet választani, vagy nem képes a kötelező önkormányzati feladatok teljesítésére. Az országgyűlés csatlakozó községgel nyilvánítás esetén kijelöli azt a települést, amely önkormányzatának részévé válik a csatlakozó község, indokolt esetben a kijelölt önkormányzatnak támogatást nyújt, hogy azt ne érje anyagi hátrány.” A probléma szakmai lényegét DR. FÜRCHT PÁL Az önkormányzati törvény egyes intézményeinek korszerűsítéséről című tanulmányában (*Magyar Közigazgatás*, 1993/12. sz. 709. p.) a következőkben összegezte: „Számolni lehet azzal is, hogy aprófalvaink egy része elnéptelenedik, a népesség fogyása következtében nem lesz képes az önálló önkormányzásra (70 községünk van, ahol száznál kevesebben élnek). A településszerkezet nem változatlan, hanem élő, mozgásban lévő, ahol természetes folyamat az új községek, új városok kialakulása, de egyes települések elnéptelenedése is. A szakmai javaslat alkalmas formának véli a csatlakozó község intézményét az ilyen helyzetekben is, hogy megmaradjon a községnév, amíg a települést lakják.”

végül is azonban a politika által nem találtatott időszerűnek. Kara Pál pár évvel későbbi javaslata szerint „feltétlenül szükséges ismételt napirendre tűzése”.⁴

A társulási jog fejlesztése kapcsán az Ötv. 1994. évi módosítása nem hozott számottevő előrelépést. A szakemberek – köztük Verebélyi Imre – hiányolták, hogy a kisközséges rendszeren belül a módosítás „nem vezette be a kötelező igazgatási, szolgáltatási vagy önkormányzati testületi társulásokat és a kivételes esetekben elrendelt összevonásokat. A törvénymódosítás során egyedül a dezintegrációs folyamatot mérsékeltek azzal, hogy megállították a kisközséges rendszer legkisebb településeinek további szétaprózódását (új község létrehozását a szolgáltatási alapfeladatok biztosítása mellett legalább 300 lakoshoz kötötték)”.⁵ Ami a jogalkotással elvégzett ösztönzést illeti, meg kell említeni, hogy új szabályként bekerült: „a központi költségvetés pénzügyi kedvezményekkel ösztönözheti társulás létesítését és működését”.⁶

Visszahúzó hatást gyakorolt a társulások elterjedésére az a törvényi előírás, mely szerint valamennyi önkormányzati társulás lényegi eleme, hogy azok jogi személyek⁷, és amelyet a módosítás érintetlenül hagyott. A jogi személyiség ugyanis alapvetően polgári jogi kategória. A jogi személy kritériumai szerint alapkövetelmény az állandó szervezet, amelynek keretei a tagok változása esetén is változatlanok maradnak, a jogszabályban (vagy szervezeti szabályzatban) meghatározott, megengedett cél, a tagok vagyonától elkülönített vagyon és az önálló vagyoni felelősség. Ezen fogalmi elemek tekintetében az önkormányzatok társulásai esetén nehezen volt értelmezhető a tagoktól független szervezet, a tagok vagyonától elkülönített vagyon, vagy az önálló vagyoni felelősség. A jogi személyiséggel felruházott státusz akadályává vált az önkormányzati társulások elterjedésének. Számos esetben előfordult, hogy a társulás szükségességét egyébként felismerő önkormányzatok, mint ahogyan azt Szabó Lajos kifejti, „azért nem hozták létre a társulást, mert a törvényi – jogi személyiséget kimondó – formát túlzottan kötöttnek tartották, emiatt egy lazább együttműködési megállapodással rendezték kapcsolataikat”.⁸

Az ösztönzés hatására azért megindult az önkéntes társulási folyamat, melynek első nagyobb ütemét, nagyobb nekilendülését a hatósági igazgatási társulások és körjegyzőségek számának növekedése jelentette. Hiányzott viszont egy fontos jogszabály, amely az Ötv-ben megfogalmazott társulási formák létrehozásának jogi kereteit teremtette volna meg. Pfeil Edit szavaival élve „be-

⁴ DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. rész. *Magyar Közigazgatás*, 1998/11. sz. 645. p.

⁵ VEREBÉLYI IMRE: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének fő irányai. *Magyar Közigazgatás*, 1995/2. sz. 68–71. p.

⁶ Ötv. 41. § (1) bekezdésének harmadik mondata. Hatályos 1994. december 12-től.

⁷ Ötv. 41. § (3) bekezdésének 1998. január 13-ig hatályos szövege, megváltoztatta az 1997. évi CXXXIV. törvény.

⁸ DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás*, 1994/3. sz. 148.

látható időn belül elengedhetetlen, hogy az önkormányzatok társulási joga hazánkban is részletes szabályozást nyerjen”.⁹

1.3. A társulási törvény megjelenése

A jogalkotó a helyi önkormányzatok társulási rendszerének a továbbfejlesztése érdekében, az együttműködést jelentősen segítő, támogató, tulajdonképpen az önkormányzatok igényeinek megfelelő törvényt alkotott a helyi önkormányzatok társulásáról és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvénnyel és módosította az Ötv-t. Kara Pál szerint „ez az a törvény, amelyet különösen nem az „íróasztal mellől” találtak ki, hanem a gyakorlatban dolgozó szakemberek, elsősorban a jegyzők és a polgármesterek „kényszerítettek ki”. Lényege, hogy lehetőség szerint minimumra csökkenti, a feltétlenül szükségesre redukálja a formális, illetve a kötelező jogszabályi elemeket. Ugyanakkor előtérbe helyezi a valós önkormányzati együttműködést és az egymás kölcsönös érdekeinek az elismerését igyekszik elősegíteni. Bizonyos, hogy ez az egyik leginkább járható út, eszköz és módszer a magyar önkormányzati rendszer jövőjét illetően”.¹⁰

Az 1994-es módosítással továbbfejlesztett Ötv. nem tudta a társulási szabályozás anomáliáit megoldani, így szakemberek és a tudomány képviselői kritika tárgyává tették az addig létrejött társulási formákat és hiányolták a speciális külön törvényi szabályokat. A problémakör lényegét összefoglalva azt kifogásolták, hogy az Ötv. csak a társulások formáit határozta meg, azt is ellentmondásosan, elnagyoltan, túlzottan keretjelleggel.

A jelentkező feszültségek feloldására, hiányosságok pótlására a jogalkotó számára két lehetőség nyílt. Vagy az Ötv-ben szabályozza a társulásokra vonatkozó kérdéseket, vagy külön törvényben teszi ezt meg. A szakemberek a külön törvényi szabályozást preferálták, mert az önkormányzati törvénybe integrált szabályozás mindenképpen az Ötv. arányainak borulásához vezetett volna, a részletszabályok az Ötv. kereteit feszegették volna. Ezért az Országgyűlés – az Ötv. szükséges módosítása mellett – új jogszabályt alkotott.

Az új törvényi szabályozás a társulások négy típusát különbözteti meg:

- megbízás feladat-, hatáskör, szolgáltatás ellátására;
- közös fenntartás, közös foglalkoztatás úgy, hogy az ezzel kapcsolatos feladatokat és hatásköröket meghatározott képviselő-testület, illetve ennek szerve gyakorolja;
- közös döntéshozó szerv létrehozása közös fenntartásra, közös foglalkoztatásra, feladat-, hatáskör, szolgáltatás ellátására;

⁹ DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás*, 1994/2. sz. 119. p., illetve később hasonló módon fogalmazta meg ugyanezt Az önkormányzati társulásokról a gyakorlatról a szabályozásig című tanulmányában. „Meggyőződésem, hogy a társulási jogot külön törvényben és részleteiben szükséges kimunkálni.” *Magyar Közigazgatás*, 1995/12. sz. 696. p.

¹⁰ DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1998/10. sz. 581. p.

– jogi személyiséggel rendelkező társulás létrehozása.

A négy típus egyúttal fokozati különbséget is jelent: a döntési jogok átengedésének mértéke, a szervezeti elkülönülés erőssége az első típustól a negyedik felé haladva fokozatosan nő.

A társulási törvény ezzel – többek között – feloldotta azt az ellentmondást, amelyet az Ötv. 41. § (3) bekezdése jelentett, nevezetesen, hogy minden társulás jogi személy. E kööttség ugyanis egy sor olyan gyakorlati problémát szült, amelyet a szakemberek és az érintett önkormányzatok sokszor szóvá tettek.

A társulási törvénnyel a jogalkotó megteremtette a szükséges kereteket a társulási rendszer hatékony működtetéséhez, és immár minden önkormányzatnak el kellett különítenie azokat „a közszolgáltatásokat, amelyeket a településen belül, saját magának, egyedül kell nyújtania, azoktól a közszolgáltatásoktól, amelyek csak összefogással, térségben valósíthatók meg biztonságosan, szakmailag színvonalasan”.¹¹

A jogi környezet biztosítása által így megindulhattak a településközi kapcsolatok, szerveződések. Nőtt a társulási hajlandóság is, mivel egyre több önkormányzat látta be, hogy bizonyos közszolgáltatásokat hatékonyan csak más önkormányzatokkal együttműködve tud megfelelő színvonalon biztosítani.

1.4. A településközi reálkapcsolatokra alapított lehatárolás

A települések közötti térségi kapcsolatrendszerek röviden tisztázni szükséges az elmúlt fél évszázad megyei szintnél alacsonyabb közigazgatásszervezési földrajzi kategóriák alakulását. A tanácsrendszer megalakításakor 1950-ben 140 járást alakítottak ki, 1971-ben megszüntették a járási tanácsokat, a harmadik tanácstörvény járási hivatalokat hozott létre. A járások száma időközben fokozatosan csökkent, megszűnésük előtt 83 volt. 1984. január 1. napjával 139 városkörnyéket hoztak létre. A rendszerváltást követően ezek megszűnése után nem volt általános térségi közigazgatási beosztás. A statisztikai folyamatok mérésére a Központi Statisztikai Hivatal 1994-ben bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, melyből az országban 138-at alakított ki. A rendszer 1998-as módosítása következtében 150 kistérséget rögzítettek. A számok mögött meghúzódó gazdasági, társadalmi stb. viszonyok, mozgások, térbeli kapcsolatrendszerek változásai külön elemzést igényelnének.

Sok szerző kiemelte, hogy a kötelező térségi szervezet hiánya miatt a szabad társulás elve alapján létrejövő önkormányzati együttműködések így a tényleges településközi kapcsolatokra épülhettek. Ezek azért átnyúltak a megyehatárokon is és nem feltétlenül estek egybe a 150 kistérséggel. Szabó Lajos prognosztizáló megállapítása szerint „nem követelmény az önkormányzati társulási kapcsolatokban, hogy szomszédos önkormányzatok társuljanak egymással. Az

¹¹ FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3. sz. 153. p.

együttműködéses kapcsolatoknak azonban reálisan a kistérségben (tájegységben) van helyük, ahol az önkormányzatok egymásra utaltsága, egymást támogató képessége természetesen szakmai, gazdasági alapokkal bír. Jellemzően a létező vonzáskörzet lehet a társulások kapcsolatok valóságos közege”.¹²

Belsőügyminisztérium Önkormányzati Munkacsoportja által közzétett, az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzeléseket tartalmazó, „A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című munkaanyag már ezen reálkapcsolatokra épített, amikor megfogalmazta, hogy „a tényleges gazdasági, infrastrukturális, közlekedési, közszolgáltatási stb. kapcsolatokra már „ráépíthető” a hosszabb távon is stabil területi tagozódás, ami így nem mesterséges igazgatási beosztás”.¹³

A kistérségi rendszer kialakításának alapkoncepciója éppen ezekre épült. A szakértők az önkormányzati reálkapcsolatokat kívánták a középpontba helyezni. Bekényi József szerint „a kistérség ennek azért adhat keretet, mert valós, a települések között meglévő reálkapcsolatok alapján került lehatárolásra”.¹⁴

2. A társulásokra vonatkozó alkotmányi szabályozás

Az önkormányzati társulási jog megjelenik az Alkotmányban, mint önkormányzati alapjog. Az alaptörvényi szabályozás a szabad társulás lehetőségét biztosítja. Az önkormányzatokra vonatkozó alkotmányi szabályozás vizsgálatát követően az önkormányzati alapjogok korlátozhatóságának kérdéskörét elemezzük, különös tekintettel a társulási jog szabadságára, mely elemzésünk értelmében akár egyszerű törvénnyel is korlátozható.

2.1. A társulási jog az Alkotmányban és az Ötv-ben

Az Alkotmány 42. §-a rögzíti, hogy „a község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét megilleti a helyi önkormányzás joga”. Ezt a jogot az Alkotmány a továbbiakban úgy definiálja, hogy „a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása”. Az Alkotmánybíróság ezt a jogot a közigazgatási egység választópolgárait megillető alapjogként fogja fel, mely tartalmánál fogva az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül és egyúttal az önkormányzati jogok anyajogát is jelenti”.¹⁵ Ebben az értelemben tehát ez egy kollektív alapjog,

¹² DR. SZABÓ LAJOS: i. m. 146. p.

¹³ Magyar Közigazgatás, 2001/3. sz. 140. p.

¹⁴ BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. Magyar Közigazgatás, 2005/11. sz. 661. p.

¹⁵ A helyi önkormányzás jogát az Alkotmány nem az ún. alapvető jogok között szabályozza, de védelme tekintetében az alapvető jogokhoz hasonló védelemben részesül. Ennek következtében az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint a rá vonatkozó alapvető szabályokat is csak törvény

melynek alkotmányossági és alkotmánybíróági védelme nem tér el az Alkotmányban foglalt többi „rendes” alapjogétól. A 43. § megállapítja, hogy a helyi önkormányzatok alapjogai egyenlőek. Ezen alapjogok kifejtését pedig a 44/A. § tartalmazza.

Ebben a jogszabályhelyben található az önkormányzatok társulásával kapcsolatos alapjog is, nevezetesen a 44/A. § (1) bekezdés h) pontja mondja ki, hogy a helyi képviselő-testület szabadon társulhat más helyi képviselő-testülettel, önkormányzati érdekszövetséget hozhat létre, feladatkörében együttműködhet más országok helyi önkormányzatával. A legfőbb jogi norma ezen előírásait főként az Ötv. rendelkezései töltik meg tartalommal. Az Ötv. az I. fejezetében – az önkormányzati jogok címet viselő alfejezetben – a következőket rögzíti: „A helyi önkormányzat a törvény keretei között: [...] szabadon társulhat más helyi önkormányzatokkal ...” [Ötv. 1. § (6) bekezdés c) pontja], vagyis szinte megismétli az alaptörvényi rendelkezést. Érdekes értelmezési kérdést vet fel az, hogy az Alkotmány e jogot a helyi képviselő-testület számára biztosítja, az Ötv. viszont egyrészt helyi önkormányzatról beszél, másrészt szerepelteti a „törvény keretei közt” kitélt. Egyetértve az Alkotmánybíróság által megfogalmazott állásponttal, megállapítható, hogy az Ötv. szabályozása nem minősül az alaptörvény szűkítésének, mivel maga az Alkotmány mondja ki, hogy alapvető jog lényeges tartalmának korlátozásán kívül az alapvető jogokra és köteleességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg [Alkotmány 8. § (2) bekezdése].

Az alkotmányi meghatározás a társulási jog tekintetében kijelöli a törvényi szabályozás keretét, ezért az Ötv. 41. § (2) bekezdése a hivatkozott alkotmányi előíráshoz igazodóan rögzíti, hogy a települési önkormányzatok társulási szabadságának egyetlen korlátja, hogy az nem eredményezheti az önkormányzati jogok sérelmét.

2.2. Az alapjogkorlátozás lehetősége a társulási jog tükrében

Az önkormányzatok alapjogai – melyekről az Alkotmány 43. § (1) bekezdése megállapítja, hogy egyenlőek – más megítélés alá esnek, mint a „rendes” alapjogok. A témakörre vonatkozó határozatok¹⁶ lényegét összefoglalva maga az Alkotmánybíróság a következőképpen fogalmaz: „az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok a helyi képviselő-testületek számára biztosított olyan hatáskörcsoportok, amelyek a helyi önkormányzás körében az önkormányzatok számára biztosított autonómia alkotmányos garanciáit képezik. Az önkormányzatokat az egyes alapjogok körében megillető autonómia azon-

állapíthatja meg. 18/1993. (III. 19.) AB határozat. ABH 1993, 161. 167. és 22/1993. (IV. 2.) AB határozat. ABH 1993, 184.

¹⁶ 1/1993. (I. 13.) AB határozat, ABH 1993, 27., 29.; 4/1993. (II. 12.) AB határozat, ABH 1993, 48., 68–73.; 57/1994. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1994, 316., 331.; 77/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 390., 396.; 56/1996. (XII. 12.) AB határozat, ABH 1996, 204., 207.

ban nem feltétlen és korlátozhatatlan. Az alapjogok szabályozása elsősorban a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújt alkotmányos garanciát az önkormányzatok számára. A törvényhozót az Alkotmányban szabályozott önkormányzati alapjogok annyiban korlátozzák, hogy azokat nem vonhatja el, nem állapíthat meg olyan mértékű korlátozásokat, amelyek valamely önkormányzati alapjog tartalmának kiüresedéséhez, tényleges elvonásához vezetnek.”¹⁷

Ez az értelmezés azt jelenti, hogy az önkormányzati alapjogokat az Alkotmány nem részesíti a XII. fejezetében szabályozott – az egyén autonómiájának alkotmányos garanciáit jelentő – alapvető jogokat megillető, azokkal azonos alapjogi védelemben. Így az önkormányzati alapjogok korlátozásával szemben nem alkotmányossági követelmény az, hogy arra valamely alkotmányos jog érvényesítése, valamely alkotmányos cél érdekében szükségszerűen és azzal arányosan kerüljön sor.¹⁸ Az Alkotmánybíróság a sérelemmel kapcsolatban egyfajta „kiüresedési mércét”¹⁹ határoz meg, mely Holló András által előadottan „az Alkotmánybíróság mérlegelési jogkörében eldöntendő szempont”.²⁰

A magunk részéről két megjegyzést teszünk az itt összegezett állásponthoz. Elsőként egy korábbi alkotmánybírósági határozathoz fűzött párhuzamos vélemény²¹ érvelésére emlékeztetve le kell szögeznünk azt, hogy önkormányzati alapjogokként nemcsak az Alkotmány 44/A. §-ában foglaltakat kell értenünk. Az ott kifejtettek szerint a helyi önkormányzathoz való jognak, mint „anyajognak” a részletezett, de nem kimerítő felsorolását tartalmazó Alkotmány 44/A. § „már csak azért sem tekinthető kimerítő, hanem csupán önkormányzat-specifikus” felsorolásnak, mivel az önkormányzatot jogi személyként egyébként mindazok az alapjogok megilletik, melyek jellegüknél fogva a jogi személyekre is alkalmazhatók. A helyi önkormányzathoz való kollektív alapjogot tehát tartalommal részben a 44/A. §-ában felsorolt, részben pedig azok az alapjogok töltik meg, amelyeket az Alkotmány alapjogokról rendelkező XII. fejezete, továbbá az Alkotmány más fejezetei tartalmaznak, de amelyeket az Alkotmánybíróság – állandó gyakorlata szerint – a jogi személyekre is alkalmaz.”

A második megjegyzésben arra hívjuk fel a figyelmet, hogy a 44/A. § (1) bekezdésében foglalt felsorolást helyesen a 42. §-ban megfogalmazott és definiált kollektív alapjog elsődleges tartalmának meghatározásaként szolgáltnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata arra nézve tehát, hogy ezek az alapjogok – mint hatásköri részjogosítványok – külön-külön nem illethetők az embert megillető alapvető jogoknak kijáró védelemmel, elfogadható, de összességében minden-

¹⁷ 48/2001. (XI. 22.) AB határozat, ABH 2001. 330. 333–334.

¹⁸ 56/1996. (XII. 12.) AB határozat. ABH 2004. 441.

¹⁹ 3/1997. (I. 22.) AB határozat. ABH 1997. 33. 34.

²⁰ HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért című nyitó előadásának, mely a XIII. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencián hangzott el, szerkesztett változata. *Magyar Közigazgatás*, (55. évf.) 2005/11. sz. 643. p.

²¹ Dr. Vörös Imre alkotmánybíró párhuzamos véleménye a 64/1993. (XII. 22.) AB határozathoz. ABH 1993. 373.

képpen ilyen védelem alá tartoznak. Ily módon tehát korlátozásuk megítélésére – amennyiben az az alapjogokat összességükben érinti – nem a „kiüresedés–tényleges elvonás” tesztje, hanem a más alapjogok megítéléséhez használatos, más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez „szükséges és a korlátozással arányos” vizsgálati szabály alkalmazandó. Az önkormányzathoz való kollektív alapjog sem választható el a tartalmát adó más alapjogoktól, ahogyan erre a hivatkozott párhuzamos vélemény is utal.²² A „kiüresedési mérce” alkalmazása csak abban az esetben merülhet fel, ha egyetlen részjogosítvány esetében valószínűleg kiüresedés vagy sérülés, aminek az egymásra épülő, egymáshoz kapcsolódó hatáskörcsoportok rendszerében kicsi a valószínűsége. De a gondolatmenetet tovább folytatva már egy részjogosítvány sérülése is az önkormányzás alapjogának sérüléséhez vezet, ami megint csak felveti a más „rendes” alapjoggal azonos alkotmánybíróági védelmet.

Az „alapjogkorlátozás kizárásának” igényével kapcsolatban maga az Alkotmány ad eligazítást. A 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályozást csak törvény tartalmazhat, törvény sem korlátozhatja azonban az alapjog „lényeges tartalmát”. Az önkormányzatokra vonatkozó szabályozással – így az alapjogaikkal – összefüggésben az Alkotmánybíróság ki mondta, hogy nem minden önkormányzatokat érintő törvényi rendelkezéshez szükséges a kétharmados szabályozás.²³ Ez az előírás csak az Ötv-re vonatkozik.²⁴ Mindezek alapján az önkormányzatok alapjogai nem lehetnek korlátozhatatlan jogok, ami persze nem zárja ki a széles körű garanciákkal és jogvédelemmel való biztosításukat. Az önkormányzatok alapjogai lényeges tartalmukat kivéve – természetesen megfelelő alkotmányos indokokkal és ezek megvalósításával arányosan – korlátozhatók, az Alkotmány és a törvények keretei között. Ennek kinyilatkoztatása már csak amiatt is szükséges, mivel a korlátozás nem vezethet az önkormányzati alapjog kiüresedéséhez.

Az önkormányzati alapjogok egyenlőségének tartalmával összefüggésben az Alkotmánybíróság akként foglalt állást, miszerint a törvény a helyi önkormányzatok minden típusa számára köteles biztosítani az Alkotmány 44/A. § (1) bekezdésében szabályozott alapjogok gyakorlását, s minden önkormányzatnak olyan helyzetben kell lennie, hogy önálló felelősséggel dönthessen az alapjogok körébe tartozó ügyekben.²⁵ Az önálló felelősséggel való döntés odáig terjed, hogy a kötelező feladatok ellátásakor is szabadon dönt az adott önkormányzata a feladat ellátásának módjáról.²⁶

Ez tehát az alkotmánybíróági jogvédelem felvázolása a jelenlegi jogszabályi környezetben. A társulási jogra fókuszálva pedig megállapíthatjuk, hogy az

²² Uo.

²³ 1671/B/1991. AB határozat. ABH 1997, 557. 558.

²⁴ Az önkormányzati alapjogokkal összefüggésben ugyanezt mondta ki a 4/1993. (II. 12.) AB határozat. ABH 1993, 48. 69.

²⁵ 1336/B/1996. AB határozat. ABH 1998, 656. 659.

²⁶ 77/1995. (XII. 21.) AB határozat. ABH 1995, 395.

Alkotmány a szabad társulás elvét deklarálja, de megvan a lehetősége annak, hogy törvénnyel az Országgyűlés ezt a jogot bizonyos esetekben korlátozza. Ennek egyedüli korlátja csupán az, hogy a szabad társulási jog nem üresedhet ki.

Minthogy törvényi kötelezésen alapuló társulási formát előíró törvényi szabályozás még nem került a testület elé, így nehéz azt eldönteni, hogy a hatályos Alkotmány szövegéből kiindulva a kérdést miként ítélnék meg. Véleményünk szerint nem lehetetlen alkotmányértelmezés útján –, mégpedig akár az egyszerű törvénnyel való korlátozás lehetőségét alapul véve – egy kényszertársulási modell alkotmányos léte. A megoldást viszont – melyet a későbbiekben részletesen kifejtünk –, abban látjuk, hogy alkotmánymódosítás következtében az alaptörvény rendelkezései közé beépítésre kerüljön egy olyan klauzula, amely a kötelező társulások alkotmányos alapja lehet.

II. A többcélú kistérségi társulások jogi szabályozása

1. A többcélú kistérségi társulások létrejöttének története

A kistérségi szervezetrendszer vizsgálata előtt szükséges annak történeti kialakulását röviden ismertetni. Jelezni szükséges, hogy a kistérség először nem mint általános közigazgatási területi egység jelent meg a magyar jogrendszerben, hanem speciális – statisztikai és területfejlesztési – kategóriaként. Az ezredfordulót követően indult meg a közigazgatás számára is alapul szolgáló kistérségi szint lehatárolásának megalapozása. Bemutatjuk, hogy a tudományos előkészítést követően először kormányrendeleti szabályozás rendezte a kérdést, majd a tényleges legitimitást adó törvényt vizsgáljuk meg.

1.1. Az ágazati szabályozásban meghatározott kistérség-fogalmak

A kistérség, mint komplex területi egység létrehozásának igénye már az 1990-es évek első felében felmerült. A szakirodalom által már oly sokszor megfogalmazott problémák – nevezetesen az atomizált önkormányzati rendszer és a méretgazdaságosság elve közötti feszültség – indította meg az önkormányzati rendszerünk fejlesztésének szükségességét.

A kistérségi kategória első megjelenése a KSH elnökének 9006/1994. (SK. 3.) közleményében öltött testet, amely bevezette a statisztikai körzet kategóriáját, és amely az 1998-as módosításával együtt az alapját képezte a későbbi lehatárolásnak.

A kistérségi rendszer kialakulása felé vezető úton a következő állomás a területfejlesztésről és a területrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (Tftv.) volt, mely a kistérséget, mint egymással intenzív kapcsolatban levő, önszerve-

zódó, egymással határos települések összességét definiálta.²⁷ Jóllehet a törvényben meghatározott alapfogalom kizárólag a területfejlesztés feladat- és intézményrendszerében rendelkezett jogi relevanciával, mégis jó kiindulóponttá vált a későbbi megalapozó kutatások lefolytatásához.

A szakirodalomban a 2000-es évek elején jelentek meg olyan tanulmányok, amelyek már a többcélú kistérségi társulást, illetve annak megalakítási lehetőségeit helyezték vizsgálatuk középpontjába. A kistérségi szerkezetet, a kistérségi települések kapcsolatait meghatározó szervezeti formát például Németh Jenő a következőképpen képzelte el: „E formának megfelel – véleményünk szerint – a Kistérségi Területfejlesztési Közszolgáltatási Tanács”.²⁸

1.2. Az IDEA program

A kormány – meghatározva a közigazgatás korszerűsítésének irányát – a 2002–2006. évekre szóló programjában a következőképpen rendelkezett: „Az európai uniós csatlakozás határozottan megköveteli – az egyébként is szükséges, de politikai okokból rendre elhalasztott – önkormányzati reform végrehajtását”. A reform a tervek szerint három részből állt: a községi és a városi, azaz a lakossághoz legközelebb álló önkormányzatok autonómiájának megerősítése, majd az önkormányzatok társulásával a kistérségek létrehozása, végül a regionális közigazgatás kialakítása.

A fejlesztés tudományos megalapozására a Belügyminisztérium 2002 szeptemberében elindította IDEA²⁹ programját. A program célkitűzéseit magába foglalja a betűszó tartalma: Integráció, Decentralizáció, Európai Unió és Autómia. Az IDEA három munkacsoportba szerveződött, a kistérségi, a regionális és az önkormányzati finansziális reformra koncentráló csoportokra, vagyis a két új területi szerveződési szint létrehozását és azok költségvetési következményeit vizsgáló munkacsoportokon keresztül végezték-végzik a reform megvalósítását elősegítő munkát. A közigazgatási reform természetéből adódóan a kistérségi munkacsoportra várt a legsürgetőbb feladat, ugyanis Ágh Attila szerint „itt kínálkozik a reform végrehajtása során az első áttörési pont”.³⁰

A program keretében a kistérségek szabályozási koncepciójára vonatkozó magas színvonalú tanulmányok egész sora látott napvilágot, melyek közül a későbbiekben a legfontosabbakra hivatkozni kívánunk.

²⁷ A definíció e változata a Tftv. hatályba lépésétől a 2004. évi LXXV. törvénnyel történő módosításig – 2004. augusztus 31-ig volt hatályban.

²⁸ NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás*, 2001/1. sz. 12. p.

²⁹ Az elnevezés nem előzmény nélküli, ugyanis a brit kormány a kilencvenes évek végén megszüntette a Local Government Management Bord-ot, mint tanácsadó szervet és létrehozta az IDEa testületet (Improvement and Development Agency's) a közszolgáltatások színvonalának javítása céljából. Ez szintén konzultációs feladatokat lát el, valamint tanácsadást végez.

³⁰ ÁGH ATTILA: IDEA. *Magyar Közigazgatás*, 2003/4. sz. 193. p.

Az előkészítés alaposságára tekintettel és az érintettek véleményének figyelembe vételével kapcsolatban az önkormányzati vezetők is elégedettségüknek adtak hangot és méltatatták a megindult folyamatot. Egy vélemény a sok közül: „A 2002. évi kormányváltást követően úgy éreztük, hogy „olajozottan” folynak az előkészületek, megkezdte munkáját az IDEA munkacsoport. Örömmel vetjük, hogy „országjárásuk” kapcsán elmondhattuk véleményünket, reménykedtünk abban, hogy komolyan vesznek bennünket és az alulról építkezés marandó közös sikert fog hozni. A szakértői munka összegzése elkészült, amely döntően találkozott a véleményünkkel is”.³¹

1.3. A kistérségi modellkísérletek

A többcélú kistérségi társulási rendszer előkészítése érdekében modellkísérletek indultak, az ország minden részéből kiemelve térségeket. A Belügyminisztérium koordinálásával hat közigazgatási modellkísérlet zajlott, illetve zajlik. A program végrehajtásának helyszínei kezdetben Baja, Marcali, Makó, Miskolc, Tab és Zalaegerszeg voltak. A közigazgatási modellkísérletek közül három többcélú kistérségi társulás létrehozására irányult (Baja, Marcali, Makó), míg szintén három speciális kistérségi mintaprojektet valósított meg.³²

A modellkísérletekben részt vevő önkormányzatok egyhangúlag pozitív és támogatandó kezdeményezésnek tartották a kísérletek megindítását, és egyöntetű szakmai vélemény fogalmazódott meg a tekintetben, hogy szükséges a modellkísérleteket – a jelenleginél szélesebb szervezeti körben – továbbfolytatni. E törekvéseknek teret adva a modellkísérletek közé bekapcsolódott a szentlőrinci komplex tervezési, térségfejlesztési, adat- és információkezelési rendszer kidolgozására irányuló többcélú kistérségi társulási modellkísérlet és a szekszárdi emberi erőforrás-gazdálkodási program kidolgozására irányuló többcélú kistérségi társulási modellkísérlet. Sőt beindult 2005. július 1-től a régiós szélességű kistérségi modellkísérlet a Dél-Dunántúli Régióban. A belügyminiszter indoklása szerint a választás azért esett erre a régióra, mert mindhárom megyéjének összes kistérségében megalakultak a többcélú kistérségi társulások.³³ Jelenleg így összesen kilenc kísérlet folyik az országban a kistérségi rendszer fejlesztésének tökéletesítése érdekében.

³¹ PATYI ELEMÉR: Feltételek nélkül, felelősséggel...!? *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. november–december.

³² Miskolc a nagyvárosi agglomerációt, Tab a közoktatási feladatok kistérségi szintű megszervezését, Zalaegerszeg pedig az egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási rendszer megvalósítását modellezte.

³³ *Ön-kor-kép*. 2004/9. sz. http://www.onkorkep.hu/15_04/index.html

1.4. A kistérségek kormányrendeleti szabályozása

Kormányrendeleti szabályozással történt meg a kistérségi rendszer kialakítása, ugyanis a kormány által elfogadott 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről 2003 decemberében 168 kistérséget hozott létre, amelyek az országot átfedésmertesen fedik le.³⁴ Már a kialakított kistérségi lehatároláson alapult a többcélú kistérségi társulások 2004. évi támogatása mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről szóló 65/2004. (IV. 15.) kormányrendeletben foglalt többcélú kistérségi társulások létrehozása is, amelyet a kormány a szabad társulás elve alapján, költségvetési támogatással ösztönözve kívánt kialakítani. A kormányrendelet meghatározta a többcélú kistérségi társulás fogalmát, amelyen belül két kategóriát különített el. Mindkettő a korábbi 2003-as kormányrendeletben meghatározott kistérségek határain belül a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló 1997. évi CXXXV. törvény (Ttv.) alapján szerveződő társulásokon alapult.

A jogalkotó számára kívánatos kategóriában az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat részt vesz, legalább három közszolgáltatásra, és a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátására szerveződik. A második fogalmi kategória szerint az adott kistérséghez tartozó települési önkormányzatok nem mindegyike lép be a szintén minimum három közszolgáltatásra szerveződő társulásba. Ez esetben is szükséges, hogy a formációban részt vegyen a kistérségi települések több mint fele, de legalább két település, és az így képviselt lakosságnak ki kell tennie a kistérségi összlakosság 60 %-át.

Teljesítheti még a kritériumokat az a társulás, ahol úgy vesz részt a kistérségi önkormányzatok 60 %-a, hogy képviselni tudják az összlakosság 50 %-át. Azonban e kategóriában is szükséges, hogy a kistérségi területfejlesztési feladatok ellátását az adott kistérséghez tartozó valamennyi települési önkormányzat vállalja. A társulási megállapodásnak tartalmaznia kell a legalább 3 évre szóló együttműködés vállalását, és a feladatokat egy közös szakmai munkaszervezetben kell ellátni.

A kormányzat elsősorban közvetlen pályázati eszközöket vetett be a társulások alapításának előmozdítása érdekében, így a belügyminiszter közzétette a támogatási rendszer részletes szabályait. A benyújtási határidő 2004. június 30-ban lett meghatározva, de csak területfejlesztésre való szerveződés esetére 2004. július 31-ig lehetett pályázni egy kisebb volumenű támogatás (9 millió és 20 millió forint között) elnyerése érdekében. A határidők és a gyors döntés kvázi kikényszerítése a korábban bizakodó hangnemet gyökeresen megváltoztatta és a feladatok felvállalására vonatkozó nyilatkozatok ilyen jellegű sürgőssége megremítette az érintetteket. A hangnem változása az idézett polgármesteri véleményen is érzékelhető: „Megszületett a „csodafegyver”, a többcélú kistérségi tár-

³⁴ Az országban kialakított 168 kistérségből 166-ban alakítható többcélú kistérségi társulás.

sulás. A férce munkára jellemző vonások már a pályázati határidőnél jelentkeztek. Senki nem gondolhatta komolyan, hogy 30–60 napos határidővel felelősségteljes döntést lehet hozni olyan kérdésekben, amelyek hosszú évtizedek óta okoznak fejtörést a szakmának, a települések vezetőinek és az egymást váltó kormányoknak.”³⁵

A jegyzők is hasonlóképpen éltek meg a körülöttük zajló folyamatokat, melyről egyikük véleménye árulkodik: „A rendelet megjelenését követően, május elején látott napvilágot a pályázati rendszert szabályozó belügyminiszteri felhívás. Rendkívül szűk 2 hónap maradt – közben EU-parlamenti választás! – a pályázat beadására.”,³⁶ majd folytatva gondolatmenetét, így fogalmaz: „Nem mindenben értek teljesen egyet a többcélú kistérségek megalakításával elindított folyamattal, de nyár elején mérlegelni kellett. Egyik oldalon a térség adottságai, lehetőségei, jelenlegi helyzete szerepelt, míg a mérleg másik serpenyőjébe a többcélú kistérségi társulás került. A területfejlesztés szempontjából az ország 48 legelmaradottabb kistérségeinek egyikeként el kellett döntenünk, hogy a szűkös saját bevételeket éljük fel vagy előremenekülünk. Az utóbbi mellett döntöttünk.”³⁷

1.5. Törvény a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról

A rendelet alapján létrejött társulásokat országgyűlési szinten is szentesítette a 2004. évi CVII. törvény (Tkt.) a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. A törvényt a Parlament a 2004. május 10-i ülésén fogadta el, kihirdetésére azonban akkor nem került sor, mert a köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól.

A törvény kimondja, hogy egy kistérségben egy többcélú társulást lehet alakítani, amely az önkéntes társulás elvein nyugszik, de mivel a széles körű társulási szabadság továbbra is megmarad, ez nem érinti a szabályozás előtt működő és után létrejövő egyéb társulásokat. Ugyanezen jogszabály az eddigi rendeleti forma helyett, immár törvényi erőre emelve, mellékletében sorolja fel a kistérségeket és az őket alkotó települési önkormányzatokat.

A törvény gyakorlatilag a korábbi kormányrendeletben szabályozott módszereket emelte be a rendelkezései közé, kiegészítve az addig szabályozatlan területekkel. Azokat tekinti többcélú társulásnak, amelyeket a korábbi rendelet forrásokra jogosultnak nyilvánított. Ha a lakosság vagy a résztvevő települések száma a határértékek alá csökken, akkor a kistérségi társulás megszűnik.

A köztársasági elnök által kezdeményezett előzetes normakontroll alapján az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a törvény tartalmi kérdésekben alkotmányellenes szabályokat nem tartalmaz, de kifogásolta, hogy kormányrende-

³⁵ PATYI ELEMÉR: i. m.

³⁶ DR. KADLOTT CSABA: Mennyivel több a többcélú kistérségi társulás? *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. november–december

³⁷ Uo.

letben lettek rögzítve olyan kérdések, melyekről törvényben kellett volna rendelkezni. Az Alkotmánybíróság döntése három szakaszt érintett, mely alapján a törvény korrekciója megtörtént. Ezt követően az Országgyűlés a többcélú kistérségi társulások törvényi szabályozását a 2004. november 2-i ülésnapján ismétleten elfogadta.

2. A többcélú kistérségi társulások és az Alkotmány

A többcélú kistérségi társulásokra vonatkozó jogi szabályozás is az Alkotmánybíróság elé került 2004-ben. A testület először a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt vette alkotmányossági vizsgálat alá, és megállapította, hogy annak bizonyos rendelkezései az alaptörvénybe ütköznek. Ezt követően a kormányrendeleti szabályozás is vizsgálat alá került, de az az Alkotmánybíróság döntése értelmében kiállta az alkotmányossági próbát. A következőkben ismertetjük a két alkotmánybírósági határozat tekintetében a megelőző indítványok érvelésrendszerét, illetve a testület döntéseit alátámasztó érveket.

2.1. A Tkt. alkotmányossági vizsgálata – a 31/2004. (XI. 3.) AB határozat³⁸

Az Országgyűlés elnöke a többcélú kistérségi társulásokról szóló törvényt 2004. május 17-én küldte meg a köztársasági elnöknek kihirdetésre. A köztársasági elnök előzetes normakontrollt kezdeményezve – a részére előírt határidőn belül – 2004. június 1-jén az Alkotmánybírósághoz fordult azzal, hogy megítélése szerint a törvény egyes rendelkezései alkotmányellenesek. A köztársasági elnök az Alkotmánybíróságról szóló törvény 1. § a) pontja alapján indítványozta a ki nem hirdetett törvény 1. § (1), (3) és (4) bekezdései alkotmányellenességének előzetes vizsgálatát.

A kifogásolt törvényhelyek a következőképpen szóltak:

„1. § (1) A kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérségben – kivéve a fővárost és azt a kistérséget, amelyben egy település alkot egy kistérséget – működő települési önkormányzatok képviselő-testületei (a továbbiakban: képviselő-testület) a kistérségi együttműködés hosszú távú biztosítására írásbeli megállapodással (a továbbiakban: többcélú kistérségi társulási megállapodás) a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A többcélú kistérségi társulás részt vehet a kistérség területének összehangolt fejlesztésében (különösen: fejlesztési tervek, programok, pályázatok készítésében, megvalósításában) és a településfejlesztés összehangolásában, vállalhatja kistérségi közszolgáltatások biztosítását, fejlesztését és szervezését, valamint intézmények fenntartását.”

³⁸ ABH 2004, 441.

„(3) A többcélú kistérségi társulási megállapodást a társulás tagjai módosíthatják, továbbá törvényben vagy a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint módosítják, illetve a helyi önkormányzati általános választásokat követő hat hónapon belül felülvizsgálják.

(4) A többcélú kistérségi társuláshoz csatlakozni bármikor, abból kiválni törvényben, továbbá a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott esetben, illetve naptári év utolsó napjával lehet.”

2.1.1. A köztársasági elnök érvelésszerzője

Az köztársasági elnök első észrevétele, hogy a törvény szerint a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározott kistérségben működő települési önkormányzatok képviselő-testületei a kistérségben egy többcélú kistérségi társulást alakíthatnak. A további problémát az államfő abban látta, hogy a Tkt. alapján a társulási megállapodásnak a kormányrendeletben meghatározottak szerinti esetekben kötelező lett volna a módosítása. Végül a törvény szerint a társulásból való kiválás csak a kormányrendeletben meghatározott esetben lett volna lehetséges.

Az államfő a hivatkozott tartalmú szabályokkal kapcsolatban többirányú alkotmányossági észrevételrendszert fogalmazott meg. Először is álláspontja szerint a Tkt. 1. § (1), (3) és (4) bekezdései ellentétesek az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével és a 44/A. § h) pontjával: olyan esetekben utalnak ugyanis kormányrendeleti szabályozásra, amelyekben törvényi szintű szabályozásra lenne szükség. Véleménye szerint e rendelkezések nem felelnek meg a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (Jat.) rendelkezéseinek sem, ugyanis a végrehajtási jogszabály alkotására adott felhatalmazáshoz meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. A kérdéses szabályozás pedig túl általános és többféleképpen is értelmezhető, ami sérti a jogbiztonság követelményét. A köztársasági elnök utalt egy korábbi AB határozatra,³⁹ mely szerint „a törvényben a (végrehajtási) rendeletre utalás a jogalkotási gyakorlatban törvénynél alacsonyabb szintű szabályozást jelent, és adott esetben a törvénynek a rendeleti szabályozást lehetővé tévő szabálya is alkotmányellenes lehet”. A köztársasági elnök utalt továbbá arra, hogy az Alkotmány 43. § (2) bekezdése értelmében a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg. Kormányrendeleti szabályozást az Alkotmány csak államigazgatási feladatkör szabályozása kapcsán enged meg [Alkotmány 44/B. § (2) és (3) bekezdései], így törvényen kívül más jogszabály a helyi autonómiát nem korlátozhatja – ahogy az az Alkotmánybíróság állandó gyakorlatában is már megjelent.⁴⁰

³⁹ 17/2004. (V. 25.) AB határozat. ABH 2004, 291. 299.

⁴⁰ Először a 4/1993. (II. 12.) AB határozat fogalmazta meg. ABH 1993, 48. 71.

Továbbá véleménye szerint a jelzett rendelkezések által felhívott rendeleti szintű szabályozás egyúttal jogkorlátozó jellegű is, mivel a Tkt. kimondja, hogy a többcélú kistérségi társulási megállapodást a társulás tagjai módosíthatják, továbbá törvényben vagy a kistérségek megállapításáról és megváltoztatásának rendjéről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint módosítják. Álláspontja szerint a kijelentő mód egyértelművé teszi, hogy a végrehajtási rendeletben meghatározottak szerint a társulási megállapodás kötelező. A köztársasági elnök úgy vélte, hogy ez tartalmilag nem jelent mást, mint felhatalmazást a kormány számára a társulási megállapodások tartalmának jogszabállyal történő módosítására. Ez pedig ellentétes az Alkotmány 43. § (2) bekezdésével.

Összegezve a köztársasági elnök indítványa több, de tartalmában szorosan összefüggő megközelítésben annak alkotmányossági vizsgálatát kezdeményezte, hogy a kormánynak van-e, lehet-e hatásköre a helyi önkormányzatok társulási kérdéseinek normatív szabályozására.

2.1.2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere

Az Alkotmánybíróság az indítványok tartalma alapján több aspektusból végezte el a törvény alkotmányossági tesztjét.

A testület elsőként az önkormányzati alapjogokat vetette össze a vitatott szabályozással. Ezek az „alapjogok” a testület korábbi következetes gyakorlata szerint valójában hatáskörcsoportok, melyek a kormánnyal és az államigazgatással szemben nyújtanak védelmet az önkormányzatok számára. Az Alkotmány a 44/A. §-ában ezen alapjogok mellett tartalmazza – Holló András szavaival élve – a „h) pontos”⁴¹ alapjogot, vagyis a szabad társuláshoz való jogot is. Ez a jog – hasonlóan a többihez – az önkormányzati autonómia egyik alkotmányos garanciája, másrészt – az alaptörvény előírásai szerint – csak törvény keretei között gyakorolható. A törvényi szintű szabályozás lényegességét emeli ki az Ötv. is, melynek 41. § (3) bekezdése szerint a társulás egyes feltételeit törvény megállapíthatja. Ebből következően kormányrendeletben erre nem kerülhet sor, vagyis a törvény ez esetben formális értelemben vett törvényt jelent.

Az Alkotmánybíróságnak azt is kellett vizsgálni, hogy egyáltalán adható-e a kormánynak alkotmányosan felhatalmazás e tárgykörben, vagy az ezt lehetővé tevő törvényi előírások sértik a szabad társulás jogát. Az indítvány érvelése szerint az önkormányzati alapjogok csak törvényben szabályozhatók, a vizsgálat tárgyává tett törvény pedig egy kormányrendeletben meghatározottak szerinti esetben tette volna kötelezővé a kistérségekkel kapcsolatos rendelkezéseket. Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban megállapította, hogy kormányrendelet e körben nem szabályozhat, így a felhatalmazás is alkotmány sértőnek minősül, és ezt hangsúlyozandó, elvi éllel mondta ki, hogy a kizárólagos törvényhozási tárgykör ilyen módon sem kerülhet ki a törvényhozó hatásköréből.

⁴¹ HOLLÓ ANDRÁS: i. m. 644. p.

Mindezek alapján a jogalkotó által elfogadott szabályozás jogkorlátozó jellegű tartalommal is bírt, így az Alkotmánybíróság a Tkt. támadott szabályait alkotmányellenesnek mondta ki, minek következtében azok módosítása vált szükségessé. A Belügyminisztérium ennek hatására helyezte be a törvénybe a kistérségi felsorolást, mint mellékletet, hangsúlyozva, hogy tartalmilag a koncepció kiállta az alkotmányosság próbáját, azon csak formai módosításokat kellett eszközölni.⁴²

2.2. A kormányrendelet alkotmányossági vizsgálata – a 41/2004. (IX. 11.) AB határozat⁴³

Az alkotmányossági vizsgálatot a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló 244/2003. (XII. 18.) kormányrendelet sem kerülhette el. Az Alkotmánybírósághoz két indítvány is érkezett a jogszabály alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése tárgyában. A testület az indítványokat – azonos tartalmukra tekintettel – egyesítette és egy eljárásban bírálta el.

2.2.1. Az indítványozók érvelésrendszere

A négy alkotmánybíró⁴⁴ különvéleményével meghozott döntés alapjául szolgáló indítványok két okra hivatkoztak. Az egyik indítványozó az Alkotmány, a helyi önkormányzatokról szóló törvény, a jogalkotásról szóló törvény számos megjelölt rendelkezésébe ütközőnek vélte a kormányrendeletet. Álláspontja szerint a kormányrendelet olyan jogterületet szabályoz, amelyben törvényi szintű szabályozásra lenne szükség, és nem volt törvényi felhatalmazása a kormánynak a rendeleti szintű szabályozás megalkotására. Álláspontját alátámasztandó kiemelte az Alkotmány 43. § (2) bekezdését, amelynek értelmében a helyi önkormányzati jogokat és kötelezettségeket törvény határozza meg, továbbá az Alkotmány 44/A. §-ába foglalt jogokat is olyan garanciális szabályoknak tekintette, amelyek kizárják az alapjogok törvéynél alacsonyabb szintű szabályozását.

A másik indítvány szerint: „A rendelet segítségével a kormány az ország olyan új önkormányzati-közigazgatási területi felosztását, szervezeti rendszerét kívánta kialakítani, amelynek alapjait csak maga az Alkotmány teremthetné meg, az önkormányzati alapjogokat érintő részletszabályokról pedig csak törvény rendelkezhetne, kétharmados parlamenti többséggel.” „A kormány nem

⁴² Belügyminisztérium: nem volt tartalmi kifogás. *Ön-kor-kép.* 2004/9. sz. http://www.onkorkkep.hu/14_09/12-17.htm#3

⁴³ ABH 2004, 542.

⁴⁴ Dr. Bagi István, valamint Dr. Harmathy Attila alkotmánybíró különvéleménye – melyhez csatlakozott Dr. Tersztyánszky dr. Vasadi Éva és Dr. Erdei Árpád – is amellet foglalt állást, hogy a vizsgálat tárgyává tett kormányrendelet felhatalmazás nélkül született és azt az Alkotmánybíróságnak meg kellett volna semmisítenie.

vezetheti be az alkotmányerejű rendeletet. Még olyan módon sem, hogy egy törvény utólag – 2004. május 10-én – felhatalmazást ad a kistérségek megállapításáról, lehatárolásáról és megváltoztatásának rendjéről szóló jogszabály kiadására.”

2.2.2. Az Alkotmánybíróság érvelésrendszere

Az Alkotmánybíróság több aspektusból végezte el a kormányrendelet utólagos normakontrollját, és vizsgálatának eredményeképpen az indítványokat nem tekintette megalapozottnak, így azokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság elsőként a kormányrendelet kiadására alkotmányos felhatalmazást keresett. Az érvelés kiindulópontja az Alkotmány 35. § (2) bekezdése, mely szerint a kormány a maga feladatkörében rendeleteteket bocsát ki és határozatot hoz. A testület ezzel kapcsolatban azt állapította meg, hogy a kormány feladatkörét megállapító Alkotmány 35. § (1) bekezdése által adott felsorolásban – amelyekben a saját jogán adhat ki rendeletet – a feladatkörök között nincs olyan, amelynek alapján, vagy amelyből levezethetően a kormányrendelet kiadható, tehát, amely a kormány hatáskörét ebben megalapozná. Ennek értelmében a kormánynak az Alkotmányban megállapított feladatkörében nem volt hatásköre a kormányrendelet kiadására.

Az Alkotmánybíróság ezt követően azt vizsgálta, hogy létezik-e törvényi szintű felhatalmazás a rendelet kiadására vonatkozóan. A Jat. 7. §-a szerint ugyanis a kormány – az Alkotmányban meghatározott feladatkörén túl – törvényben kapott felhatalmazás alapján is kiadhat rendeletet. A vizsgálat tárgyává tett kormányrendelet tekintetében azonban sajátosság, hogy a bevezető részében nem utal törvényi felhatalmazásra, azonban az Alkotmánybíróság szerint ez a jogalkotási hiba önmagában azt nem teszi azt alkotmányellenessé. A testület a kormányrendelet tartalmi vizsgálatának alapján megállapította, hogy azt a területfejlesztési törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására adta ki a kormány. A törvényi felhatalmazást ezt követően a kormányrendelet tekintetében két aspektusból is vizsgálni kellett: egyrészt, hogy a megalkotáskor volt-e felhatalmazás a kibocsátásra, másrészt, hogy az alkotmányossági vizsgálat idején rendelkezett-e felhatalmazással a rendeletet kiadó kormány.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a kormányrendelet megalkotásakor – egészen 2004. július 8. napjáig – a Tftv. akkor hatályos 27. § (1) bekezdés c) pontja alapján, abból levezethetően volt a kormánynak az adott ügyben rendelet kiadására hatásköre. Ez ugyanis felhatalmazta a kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a térségek besorolását és a kiemelt térségek behatárolását. A kormányrendeletet a kormány e törvény felhatalmazása alapján adta ki. A területfejlesztési törvényt módosító 2004. évi LXXV. törvény 19. § (2) bekezdése azonban a kormány rendeletalkotásra történő felhatalmazását hatályon kívül helyezte, ezért az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ettől az időponttól a kormánynak már nincs törvényi felhatalmazáson alapuló hatásköre a térsé-

gek, ezen belül a kistérségek megállapítására, lehatárolására és megváltoztatási rendjének szabályozására.

Az Alkotmánybíróságnak a fenti megállapítások alapján vizsgálnia kellett, hogy alkotmányellenesnek minősíthető-e egy végrehajtási jogszabály (a konkrét vizsgálat tekintetében a kormányrendelet) akkor, ha az alapjául szolgáló törvényi felhatalmazó rendelkezés hatályon kívül került. Ezzel kapcsolatban a testület az 507/B/1995. AB határozatában megállapította: „önmagában az, hogy kormányrendelet meghozatalára felhatalmazást adó törvényszakaszt a törvényhozó hatályon kívül helyezte, a kormányrendeletet nem teszi alkotmányellenessé. Ahhoz ugyanis, hogy a jogszabály felhatalmazása alapján alkotmányosan nyerjen meghozatalt, elegendő, ha meghozatalakor arra vonatkozólag a jogalkotó felhatalmazással rendelkezett. A felhatalmazást adó jogi norma megszűnte a már alkotmányosan megalkotott végrehajtó szabályt nem teszi alkotmányellenessé”.⁴⁵ Erre tekintettel a kormány felhatalmazásának a visszavonása önmagában nem tette alkotmányellenessé a kormányrendeletet.

Mindebből következően a kormányrendeleti szabályozás alkotmányellenességét az Alkotmánybíróság nem állapította meg.

3. A kistérségek helye, szerepe alkotmányos berendezkedésünkben

A kistérség kérdése először is az állam területi beosztásával összefüggésben vethető fel. A következőkben vizsgáljuk, hogy a Magyar Köztársaság alkotmányos berendezkedését – önkormányzatok szempontjából – meghatározó jogszabályok rendelkeznek-e a kistérségről, illetve bemutatjuk a tudomány által kimunkált kistérség-fogalmat és annak adaptálását a jogi szabályozásba.

3.1. A kistérség kategóriájának szabályozatlansága az önkormányzati létet meghatározó jogszabályokban

A kistérségi rendszert sokan a tanácsrendszer járásaihoz hasonlították, Dubeczné Károlyi Éva szerint „nem is alaptalanul”.⁴⁶ Talán nem is az összehasonlítással volt baj véleményünk szerint, hanem inkább azzal, hogy ez a párhuzamba állítás magában hordozott némi elutasítást is. Megjegyzendő egyébként, hogy a közigazgatás kistérségi szintű szerveződése járási közigazgatási egységként korántsem a tanácsrendszer terméke, hanem már évszázadokkal ezelőtt megjelent a magyar jogrendszerben.

A problémát leginkább az jelenti véleményünk szerint, hogy a rendszerváltást követően a kistérségi szint nem kapott szabályozást az állami berendezkedést meghatározó jogszabályainak egyikében sem. Így az Alkotmányban sem az ország területi tagozódására, sem a helyi önkormányzati rendszer alapvető sza-

⁴⁵ ABH 1996, 527. 528.

⁴⁶ DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július-augusztus.

bályaíra vonatkozó rendelkezései között nem jelenik meg a kistérség kategóriája – sem mint területszerkezeti-földrajzi, sem mint közigazgatási egység.

A helyi önkormányzatokról szóló törvény a kistérség fogalmát ugyancsak nem ismeri. A törvény szól ugyan a „térségi szerepről”, mégpedig a nagyközség várossá nyilvánításával összefüggésben [Ötv. 59. §], továbbá megtalálható a törvényben a „körzeti” kifejezés is a megyei önkormányzat feladat- és hatásköréről szóló szakaszokban [Ötv. 69. § (1)–(3) és (5) bekezdései], az említett szóhasználat azonban semmilyen összefüggésben nincs a kistérség területi kategóriájával és a kistérségi feladatellátással.

Az önkormányzati léthez kapcsolódó további fontos törvény, a helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről szóló törvény preambuluma a következőket emeli ki: „Az Országgyűlés [...] a helyi önkormányzatok együttműködésének bővítése, közös érdekű feladataik célszerűbb, gazdaságosabb és hatékonyabb megvalósítása, a polgároknak nyújtott közszolgáltatásaik színvonalának javítása, a térségi kapcsolatok elmélyítése, a társulások általánosabbá és tartósabbá tétele érdekében az alábbi törvényt alkotja:”. Az idézett részben megjelenő „térségi kapcsolatok” kifejezés utalhat esetleg a kistérségi szintű szerveződés előmozdítására, de konkrétan a kistérség kifejezés, illetőleg a kistérség definíciója a törvényben nem kapott helyet.

A kistérségi kategória első jogszabályi megjelenésére a területfejlesztési törvényben került sor. Ezzel kapcsolatban viszont az Alkotmánybíróság indoklását kell idéznünk, mely szerint a jelenlegi szabályozási rendszer „a területfejlesztést nem önkormányzati feladatként határozza meg, a Tftv. csak részfeladatokat ad a helyi önkormányzatoknak a területfejlesztésben. Ezek pedig [...] nem érintik a helyi önkormányzatoknak az Alkotmány 44/A. §-ban megállapított alapjogait, alapvető hatáskör-csoportjait”.⁴⁷ Vagyis a kistérségi lehatárolás – érthetetlen módon – az önkormányzati feladat- és hatáskörök megállapításánál nem releváns.

3.2. *A kistérség fogalma*

A statisztikai körzetet megalkotó 9006/1994. (SK. 3.) KSH közlemény e kategóriát, mint a statisztikai folyamatok mérésének területi egységét határozta meg. A KSH által meghatározott kistérség fogalmát, vette át lényegében az 1996-ban megszületett területfejlesztési törvény is. A Tftv. szerint a kistérség a települések között létező funkcionális kapcsolatrendszerek összessége alapján behatárolható területi egység, egymással intenzív kapcsolatban lévő, önszerveződő, egymással határos települések összessége. Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő véleményével egyetértve meg kell állapítanunk azt, hogy a „törvény meghatározta ugyan az általa elképzelt kistérség fogalmát, adós maradt azonban a kistérségnek a területfejlesztés szervezetrendszerében elfoglalt he-

⁴⁷ 41/2004. (IX. 11.) AB határozat. ABH 2004, 542.

lyének és szerepének, működtetésének és szervezetének definiálásával, illetőleg szabályozásával”.⁴⁸ Természetesen e kistérség-fogalomnak kizárólag a Tftv. és a végrehajtásáról rendelkező jogszabályok tárgyi hatálya vonatkozásában van jogi relevanciája.

Az IDEA program kutatásait összefoglalva Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő határozta meg a kistérség fogalmát, mely a következőképpen szól: „A kistérségek rendszere az ország egész területét átfogó, régióhatárokat (megyehatárokat) át nem lépő rendszer. A földrajzilag is összefüggő települések olyan együttese, melyek között többirányú, valós kapcsolatok funkcionálnak. A kistérség, mint közigazgatási egység meghatározott térségi, településközi funkciókat lát el, térségi tervezést végez. A kistérség centruma város, kivételesen nagyközség. A központ szerepét betöltő város mellett a többi város társközponti szerepet tölthet be. A kistérségi határok viszonylag stabilak, megváltoztatásukra csak feltétlenül indokolt esetben kerülhet sor. A kistérségek lehatárolását jogszabály rögzíti. Az államigazgatási körzetek a kistérségen belül alakíthatók ki. A kistérségen belül több államigazgatási körzet is kialakítható”.⁴⁹

Nem pontosan, de ugyanazon ismérveket tartalmazva az összegző tanulmány fogalom-meghatározása került át a többcélú kistérségi társulások kormányrendeleti szabályozásába, illetve a 2004. szeptember 1-jétől változó területfejlesztési törvénybe. Természetesen a kormányrendeleti szabályozásban a praktikus szempontok kerültek kihangsúlyozásra, úgymint „a határai a települések közigazgatási határai által meghatározottak”, vagy „egy település közigazgatási területe csak egy kistérségbe tartozhat”. A támogatási feltételeket meghatározó kormányrendelet pedig a településszám, illetve az azt megjelenítő összlakosságszám arányában már a kistérségben működő többcélú társulás feltételrendszerét ismerteti. A területfejlesztésben megjelenő új definíció az ország területét ismétlésmentesen lefedő területfejlesztési-statisztikai egységként rendelkezik, mely illeszkedik a területfejlesztési-statisztikai régió és a megye határaihoz [Tftv. 5. § h) pontja].

A többcélú kistérségi társulásokról szóló törvény az első elfogadását követően még a kormányrendeletekre utalva állapította meg a kistérség fogalmát, majd az Alkotmánybíróság általi alkotmányellenesség megállapítását követően az újból elfogadott jogszabály csupán feltételeket támaszt a megalakulás és működés tekintetében. Véleményünk szerint a jogbiztonságot és az alkotmányosságot hatékonyabban szolgálta volna, ha a törvény maga rendelkezik egy átfogó kistérség-fogalomról.

A 2002–2006. évekre vonatkozó kormányprogram úgy tervezte, hogy a kistérség nem válik általános közigazgatási szintté, hiszen önkormányzati társulásként intézményesül. Ugyanakkor osztjuk Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő azon véleményét – főleg a kistérségek megállapításáról és lehatá-

⁴⁸ BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. *Magyar Közigazgatás*, 2003/4. sz. 194. p.

⁴⁹ Uo. 199. p.

rolásáról szóló kormányrendelet ismeretében, mely megállapítja, hogy a kistérség határainak átmetszése nélkül államigazgatási szerv vagy bizonyos jegyző illetékességi területe lehet –, mely szerint „a koncepciónak vannak olyan elemei, amelyek figyelembe vételével a kistérség quasi szintté fejlődhet”.⁵⁰

III. A kötelező társulások szabályozásának lehetősége

A kistérségben kötelező jelleggel létrehozandó társulások bevezetésének lehetősége kapcsán először bemutatjuk azokat a reakciókat, amelyek egyáltalán a kénysztársulások szóba kerülése artikulált, majd ismertetjük a neves közigazgatási szakemberek által megfogalmazott azon törekvéseket, amelyek a kötelező szabályozást tűzték célul. A kötelezés kapcsán mindenképpen szükséges vizsgálni a települések közigazgatási erejének alakulását a közszolgáltatások biztosítása tekintetében, illetve ki kell térni az önkormányzati autonómia fogalmának modernizálására is. Mivel a kötelező társulások bevezetése az alkotmányos szabályok módosítását is feltételezi, így ennek lehetőségét is elemezzük az alábbiakban.

1. A kénysztársulásoktól a kénysztársulások felé vezető úton

1.1. A kötelező társulások felbomlása utáni hangulat az önkormányzatiság első éveiben

A rendszerváltást követően kialakított önkormányzati rendszerünk települési együttműködése kapcsán gyakran hangzott-hangzik el kritikaként, hogy az önkormányzatok főleg a kezdeti időkben nem szívesen társultak. Többek között Csefkó Ferenc érzékeltette plasztikusan a problémát, amikor kifejtette, hogy „a helyhatósági választások után az önkormányzatok túlnyomó többsége nem kereste azokat a kapcsolatokat, amelyek összekötötték őket a szomszédal (esetleg a volt közös tanács székhelyével). Az okok között az egyik a társ-köz-ségi rendszerben keresendő. De felhozható a mindennemű központosítástól való averzió, a bizalmatlanság, a túlzott magabiztosság, másrészt a „ráció”, a közös érdekek felismerésének, a térségi szemléletnek, s az együttműködési készségnek a hiánya.”⁵¹

Való igaz, hogy az önkormányzati rendszer létrejöttének különösen az első éveiben a legtöbb település igyekezett – befelé fordulva – saját maga megoldani lehetőség szerint mindent. Ez volt az iskola- és tanteremépítés időszaka, amikor a legkisebb községek is önellátásra, önkiszolgálásra próbáltak berendezkedni. A polgármesterek mindegyike presztízskérdést csinált az iskola helyben tartásá-

⁵⁰ Uo.

⁵¹ CSEFKÓ FERENC: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest-Pécs, 1997, 132. p.

ból, mondván, csak addig marad fenn egy kistelepülés, míg az általános iskolája működik. A másik oldalról ugyanezt vallották a mindenkori kormányok is, melyek a cél és címtámogatási rendszerrel jelentősen segítették e települések ebbéli törekvéseit. Kara Pál megfogalmazásában ezzel bizonyították maguknak, hogy igenis élnek, léteznek és életképesek tudnak lenni.⁵² Ez a törekvés teljesen érthető és elfogadható azt hozzátéve, hogy jószérével azokról a településekről volt szó, amelyek az előző rendszerben évtizedekig ún. „szerep nélküli” települések voltak. Ide tartozik még, hogy nem székhely társközsegeinek az egyenjogúsága mindig is csak jogi fikciónak volt tekinthető – Kara Pál szerint ez „elégé cini-kus fikció volt, hiszen egyes kivételektől eltekintve a székhelyek kifejezetten „gyarmati sorban” tartották ezeket a településeket”⁵³ –, akkor érthető, hogy évek múltával is fájó sebek tépődtek fel, ha a társulás, sőt a kötelezően elrendelt társulás tervbevétele szóba került.

Az 1990-es évek elején az egyik megyében lefolytattak egy az önkormányzati kapcsolatokra vonatkozó kutatást, amely jó keresztmetszete lehet a kényszerszertársulásokkal kapcsolatos ellenérzések bemutatásának. A kötelező társulások bevezetését alig-alig támogatták, sőt a támogatók is csak meghatározott területeken, szigorú feltételek között látták megvalósíthatónak: „csak kistelepülések esetén látom indokoltnak (pl. építésügy, vízügy terén)”, „a közszolgáltatások ellátása társulási formában oldható meg elsősorban a közműellátás terén (víz, szennyvízelvezetés, -kezelés)”, „térégi szintű fejlesztési programok, s minden olyan hatósági és államigazgatási feladat (pl. építésügy, gyermek- és ifjúságvédelem, tűzvédelem, állategészségügy, környezetvédelem, a gazdálkodás ellenőrzése stb.) ellátásánál lehetséges, melyek egy önkormányzat szintjén gazdaságtalanul láthatók el, illetve amelyekben nem meghatározó az egyes önkormányzatok döntési kompetenciája”. Mint kitűnik, a támogató álláspontok is elsősorban igazgatás- és közszolgáltatás-racionalizálást tudtak ilyen formában elképzelni.

Az elutasítók válaszainak a lényege a következők szerint foglalható össze: „A kötelező társulás [...] nem szerencsés, mert nincs realitása a kényszerítő erő hatékonyságot javító alkalmazásának”. „Célja ellen hat, ha a kényszer eszközzel hozzuk létre”. Egy jól előkészített társulásban a települések többsége önként is részt vesz, a kisebbség pedig előbb-utóbb csatlakozik – tehát fölösleges a kényszer”. Kihangsúlyozták, hogy „semmiféle kényszerrel nem tudunk egyetérteni, mert az ellentétes az önkéntességgel”, „ellentmond a szabad társulás fogalmának”, a közös tulajdon, az önálló jogi személyiség visszariasztja eleve az önkormányzatokat, mert megszűnésekor az jár rosszul, akinek volt valamije”.

Összegzőként egy társulás fő ismervét a következőképpen határozták meg: „a kötelező társulás és a demokrácia nem egyeztethető össze, egy társulás soha ne kötelezzen, hanem vonzzon”.

⁵² DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás*, 1998/10. sz. 580. p.

⁵³ Uo.

Mára megállapíthatjuk, hogy azon irányzat képviselői tudták akaratukat jobban érvényesíteni – illetve a politikai helyzet sem engedhetett mást –, így a kénysztársulások bevezetésének lehetősége jelenleg „nem időszerű”. Álláspontunk szerint azonban ahhoz aligha férhet kétség, hogy az önkormányzati társulások jövője nem lehet kizárólagosan annak függvénye, hogy a képviselőtestületekben van-e készség az együttműködésre. Ahogyan azt Kara Pál 1998-ban megfogalmazta: „most, azonnal, illetve egy-két cikluson még talán nem, de a későbbiekben (nyolc, tíz év múlva) döntéseket kell hozni a kötelezővé tétel érdekében. Ez utóbbi alatt kimondva, kimondatlanul elsősorban adminisztratív kényszt, másrészt pedig bizonyos anyagi előnyök előtérbe helyezését értik, illetve tekintik a lehetséges két megoldásnak”.⁵⁴

A kénysztársulások „visszahozatala”, illetve az arra vonatkozó megvalósíthatósági tanulmányok az önkormányzatok fejlődését a kezdetektől végigkísérték. A kidolgozott koncepciók – ismerve a korábbi politikai helyzetet, a közös tanácsok több évtizedes rendszerének alapvető visszásságait, a testületeket sújtó antidemokratizmust – nem a korábbi rendszer visszaállítását sugalmazták, hanem egy racionálisabb, hatékonyabb intézményi keretek közé szorított önkormányzati társulási rendszer kialakítását.

1.2. A közigazgatástudomány neves képviselői nézeteinek elemzése

Minden szerző egyetértett Kara Pál megfogalmazásával, mely szerint a önkormányzati rendszerünk „lényegét tekintve [...] egy olyan szétaprózott rendszer, amellyel „nem lehet mit kezdeni”, és a mely – ez a következő vádpont – feltétlenül pazarlónak tekinthető”.⁵⁵ Azt azonban szem előtt kel tartani, hogy a szabadságvágy következtében a rendszerváltás időszakában eszményített természetjogi felfogás minden településhez önálló önkormányzatot rendelt. A problémák felvetése kapcsán egyet kell értenünk Kovácsné Faltin Erzsébettel, akinek megállapítása szerint „talán nem kell bizonygatni: ez a mechanizmus súlyos válságba került, rosszul működik, nem hatékony, pazarló”.⁵⁶

E megállapítások eredményeként már az 1990-es évek elején megjelentek olyan nézetek, amelyek a kötelező társulások bevezetése irányába mutattak. Szabó Lajos az önkormányzatok társulásairól írott munkájában a közigazgatási teljesítőképességet vizsgálva kifejtette, hogy „az önkormányzás pedig nem pusztán öncél, a közszolgáltatások megközelítően azonos szintű igénybevételének joga minden magyar állampolgárt megillet. Ha pedig ezt a képviselőtestületek nem nyújtják a polgároknak és elmulasztják a társulásban rejlő előnyök kihasználását, a törvénynek kell az optimális jogi kereteket közgazdasági,

⁵⁴ Uo. 577–578. p.

⁵⁵ Uo.

⁵⁶ KOVÁCSNÉ DR. FALTIN ERZSÉBET: Önkormányzati körkép. *Jegyző és Közigazgatás*, 2005. május–június.

szervezeti eszközökkel megteremteni a közösség érdekében”.⁵⁷ Ezzel a megközelítéssel csupán érzékelteti a leghatékonyabb megoldási lehetőség kimunkálását, majd konkrétan megállapítja, hogy a „társulás-szervezés önkéntességét fenntartva, korlátozott körű kötelező társulások előírása – Alkotmánymódosítás árán is – szükségesnek mutatkozik”.⁵⁸

Fürcht Pál szerint a szétaprózódott önkormányzati rendszer hatékony feladatellátásának biztosítása „számos fokozatban képzelhető el”.⁵⁹ A lehetséges megoldások közül az egyiknek a törvénnyel elrendelt kötelező társulást jelölte meg, amely alkotmányos alapokon nyugszik, míg a másik megoldást a helyi önkormányzatok társulási szabadságának alkotmányos alapjogként történő megtartása mellett a pénzügyi ösztönzőkkel támogatott önkéntes társulás intézményében látta.

Jogalkotói szinten is megjelent a kötelező társulások bevezetésének a lehetősége az 1990-es évek közepén. Az akkori alkotmányozási kísérlet mutatott ebbe az irányba. Végül azonban az alkotmányozási elvek⁶⁰ alapján elkészült törvényjavaslatot az Országgyűlés nem fogadta el, viszont a benne foglalt szabályozási koncepciót érdemes vizsgálni. A szabályozási elvek VIII. fejezete foglalkozik az önkormányzatokkal. A (4) bekezdés c) pontja szerint a kötelező feladatok tekintetében követendő egyik elv az, hogy „törvény előírhatja a kötelező feladat- és hatáskör önkormányzati társulásban való ellátását (körjegyzőség)”. Kérdéses, hogy a jogalkotó a „(körjegyzőség)” kitételt definícióként, vagy esetleg példaként kívánta használni. Jobban igazolható – véleményünk szerint – az, hogy példával alátámasztott szabályozásról volt szó. Ezzel kapcsolatban annyit meg kell jegyezni, hogy alkotmányszövegben példa nyilvánvalóan nem lehet, viszont a példa elhagyása esetén a szabályozási elvek alkotmányszöveggé válása egyszerű többséggel elfogadható törvénnyel tette volna lehetővé bármely önkormányzati kötelező feladat- és hatáskör tekintetében a kötelező társulás elrendelését.

Az ezredfordulót követően a már korábban hivatkozott, az önkormányzati rendszer továbbfejlesztésére vonatkozó elképzeléseket tartalmazó, „A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai” című munkaanyag – többek között – ismételten napirendre tűzte a kényszertársulás bevezetésének lehetőségét.⁶¹ A munkaanyag szerint az önkéntes, szabad társulás elve főszabályként megőrizendő, de kiegészítő elv indokolt. Az indokolás kifejti, hogy „Európai tapasztalatok igazolják, hogy csak az önkéntességre számítva nem társulnak elégséges mértékben és körben a települések. A kisközségek önkormányzatai úgy őrizhetők meg, ha az erejüket meghaladó közszolgáltatásokat vagy más-

⁵⁷ DR. SZABÓ LAJOS: i. m. 152. p.

⁵⁸ Uo.

⁵⁹ FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás*, 1998/3. sz. 151. p.

⁶⁰ 119/1996. (XII. 21.) OGY határozat a Magyar Köztársaság alkotmányának szabályozási elveiről.

⁶¹ *Magyar Közigazgatás*, 2001/3. sz. 138. p.

honnan kapják, vagy azokra társulnak. Ezért törvényben előírt egyes kötelező önkormányzati feladatoknál, ha ahhoz a szükséges fedezetet a központi költségvetés biztosítja, megalapozottan javasolható, hogy a feladatot meghatározó törvény, meghatározott szűk körben írja elő a feladat társulásban történő megoldását”.⁶² Ismét megjelenik az önkormányzatok teljesítőképességére történő hivatkozás, melyre vonatkozó álláspontunkat a következőkben kívánjuk részletesen kifejteni.

Dubeczné Károlyi Éva elemzésében is megjelent az európai tapasztalatokra való hivatkozás. Nézete szerint „a fejlődésben évtizedekkel előttünk járó nyugaton sem kerülhették el meghatározott feladatokra az ún. kényszertársulásokat”.⁶³ Indokolásában, mely nézetünket is alátámasztja, megállapítja, „hogy amennyiben nem jönnek létre a horizontálisan szervezett integrációk, akkor a célszerűség, gazdaságosság hatékonyság kényszerítő ereje oda fog vezetni, hogy a feladatok, hatáskörök egy idő után – a szubszidiaritás követelményéből következően – egy szinttel feljebb rendeződnek majd”.⁶⁴ Mivel a feladatok megyei szinthez, illetve – annak megszűnésével – a regionális szinthez telepítése a „polgárközelibb közszolgáltatást” elvnek nem felel meg, így nyilvánvalóan ez a szint a kötelezően létrehozott kistérségi társulások intézménye lehet, de beleillik a gondolatmenetbe a kistérségi önkormányzat létrehozásának jövőképe is.

A kötelező társulások bevezetését ellenző, vagy elhalasztani kívánó szakemberek vannak kevesebben. Közülük például Hóbor Erzsébet és Varga Tibor helyezkedett arra az álláspontra, hogy még túl korai lenne ismételten kötelezésről beszélni. Véleményük szerint „ilyen történelmi háttér miatt (közös tanácsi rendszer) nem tartanánk célszerűnek, ha ismételten felülről jelölnék ki és központi döntések eredményeként jönnének létre társulások, községegyesítések, együttműködési területek”.⁶⁵

Az önkormányzati rendszer fejlesztésével kapcsolatosan felmerül olyan kérdés is, hogy hol van a határa annak, ameddig a múlthoz való ragaszkodásért a haladás előnyeiről lemondhatunk. Álláspontunk szerint a többcélú kistérségi társulások jelenlegi formájukban való működtetése egyelőre – ahogy azt tette a társulási törvény – ismételten időszerütlenné teszi és elhalasztja a kényszertársulások bevezetésének lehetőségét, de a regionalizmus kijelölt útján tovább haladva a megyei szint megszűnésével előbb-utóbb felszínre kell bukkanjon a kötelező kistérségi társulási szervezetrendszer bevezetése. Azonban jelenleg és

⁶² Uo.

⁶³ DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: i. m.

⁶⁴ Uo.

⁶⁵ HÓBOR ERZSÉBET – VARGA TIBOR: Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében. *Magyar Közigazgatás*, 2002/1. sz. 32. p. Tanulmányukban a későbbikben viszont a következőképpen nyilatkoznak: „Több területen viszont indokolt a jogi szabályozás finomítása, a jogi előírások egyértelműbbé tétele. Gondolunk itt a társulások törvényességi ellenőrzésének részletesebb jogi szabályozására, gyakorlati módszereire, az Ötv., a Ttv. és az ágazati törvények koherenciájának megteremtésére, a kötelező társulás alkotmányos alapjainak megteremtésére és sorolhatnánk még.” i. m. 34. p.

várhatóan a következő kormányzati ciklus idején sem lesz olyan magas szintű politikai együttműködés a kormány és ellenzéke között, amely egy alkotmány-módosítás és további nagy jelentőségű jogszabályok módosításának realitását feltételezné.

1.3. A kistérségekre vonatkozó szabályozási koncepciók vizsgálata

A kistérségi közigazgatás bevezetését megalapozó elméleti kutatások mind a valamilyen jellegű kényszertársulások mellett emeltek szót. Mindannyian rámutattak arra, hogy bizonyos közszolgáltatások ellátása csak ily módon biztosítható megfelelő minőségben és színvonalon. Jól érzékeltette a helyzetet Németh Jenő, aki szerint „a jövőbeni változások irányaként fel kell vetni azt is, hogy vannak, lehetnek olyan kistérségi közfeladatok, melyek eredményes megoldása, állami garantálása csak kötelezően működtetett szervezetben, szakmai követelmények szerint társulásban oldható meg”.⁶⁶

A megalapozó tanulmányok írása során a többcélú kistérségi társulások létrehozására két megoldás kínálkozott. Az egyik a teljes önkéntesség alapján létrejövő többcélú kistérségi társulás, ennek hátránya, hogy nem biztosítható az országos lefedettség és a közvetlen hatáskörtelepítés. A másik lehetőség a törvényi kötelezésre épít, mert így egységes ellátási rendszer alakítható ki, amely az egész országra kiterjed, stabilan működik és a törvény közvetlenül határozhat meg kompetenciákat a többcélú kistérségi társulás számára, továbbá nincs szükség külön kistérségi területfejlesztési tanács működtetésére. Mivel az akkori politikai helyzet közepette nem lehetett garantálni a kötelezően létrehozandó szervezetrendszert, így a szakértők igyekeztek kidolgozni az összes megoldási lehetőséget.⁶⁷

Az egyik lehetőség szerint a szakmai javaslat a helyi önkormányzati rendszer átfogó reformja igényelte volna az Alkotmány módosítását (feltétele, hogy az összes országgyűlési képviselő kétharmada támogassa), igényelte volna a helyi önkormányzatokról szóló, valamint a helyi önkormányzati képviselők és a polgármesterek választásáról szóló törvények módosítását (feltétele, hogy a jelenlévő országgyűlési képviselő kétharmada támogassa), valamint több kapcsolódó törvény módosítását is. Ezek alapján az átfogó önkormányzati reform előkészítésére törvénycsomag-tervezetet kellett volna előkészíteni.

Az említett törvénycsomag „élén” természetesen az Alkotmány helyi önkormányzatokról szóló IX. fejezetének újrakodifikálása szerepelhetett volna,

⁶⁶ NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás*, 2001/1. sz. 10. p.

⁶⁷ A jogalkotási elképzeléseket részletesen elemzi DR. FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció című tanulmánya. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. sz. 129–138. p.

amely a kötelező társulások alaptörvényi szabályozása mellett egyéb alkotmányos anomáliákat is megszüntetett volna.⁶⁸

Az Alkotmány módosítása kapcsán Fürcht Pál a már megismert 1996-os alkotmányozási koncepció ide vonatkozó szabályozását hívta fel ismételt, reálisan mérlegelve a politikai viszonyokat. Érvelése szerint „az Alkotmányba iktatható az, hogy – erre ma nincs lehetőség – törvény önkormányzati feladatot, hatáskört társulásnak is megállapíthat. Ehhez megfelelő pénzügyi szabályozás rendelkezhető”.⁶⁹ Ezen megoldás előnye, hogy törvény erejénél fogva jönnek létre a társulások, biztosítható a teljes lefedettség, az ismétlés nélküli tagság, az egységes szakmai szempontrendszer és finanszírozás.

A kistérségi rendszer egyik alapját Gyergyák Ferenc is a kötelező társulások előírásában látta. A szabad társulás elvét vizsgálva arra a megállapításra jutott, hogy önkéntesség esetén egyes önkormányzatok nem lesznek tagjai a társulásnak, ami „az országos kistérségi közigazgatási beosztáson fehér foltokat eredményez, amely igazgatásszervezési okokból nem megengedhető”.⁷⁰

A kistérségi szervezetrendszer létrehozásának a másik lehetőségét a szerzők az önkéntesen működő többcélú kistérségi társulások megalakításában jelölték meg. Ennek a megoldásnak a jogalapját az Ötv. azon rendelkezése adta, mely szerint a törvény a társulási megállapodás egyes feltételeit meghatározhatja [Ötv. 41. § (3) bekezdése]. Így már ún. feles törvénnyel is megtörténhetett a szabályozás megállapítása, amely nem kerülhetett el a veszélyek megfogalmazását. Bekényi József, Bércesi Ferenc és Németh Jenő összefoglaló tanulmányában mintegy meg is jelölte ezeket a veszélyforrásokat, melyek – látva a gyakorlati működést – tökéletesen helytállónak bizonyultak. Nézetük szerint „az önkéntesség egyben azt is jelenti, hogy nincs jogi garancia arra, hogy valamennyi önkormányzat tagja lesz a társulásnak. Igaz, hogy ez esetben is, a szakmai feltételek előírásával keretek között tartható a komplex kistérségi társulások alakítása, azonban rövid távon csupán egy lassú, esetenként ellentmondásokat is hordozó egységesítés irányába mutatna a reformfolyamat”.⁷¹

A tanulmányok készítői mindenképpen törvényi szabályozást láttak volna elfogadhatónak bármely megvalósulási folyamat alapjaként, azonban hogy ez rögtön elsőre nem így történt, az – véleményünk szerint – a sajátos közigazgatási kultúránk következménye. A szabályozási körülményekre visszatekintve ezt a gyakorlati megvalósulás során ténylegesen jelentkező problémakört fogalmazta

⁶⁸ Lásd erről bővebben PFEIL EDIT: Az önkormányzati társulási szabadság szabályozásának alkotmányos lehetősége című tanulmányát. In Verebélyi Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása: Tanulmányok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1996., TILK PÉTER: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybírói hatáskörök című tanulmányát. *Magyar Közigazgatás*, 2002/3. sz. 129–131. p. és DR. FÜRCHT PÁL: i. m. 130. p.

⁶⁹ DR. FÜRCHT PÁL: i. m. 136. p.

⁷⁰ GYERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. *Magyar Közigazgatás*, 2004/2. sz. 105. p.

⁷¹ BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: i. m. 204. p.

meg Bekényi József is, aki kritikaként a következőket emelte ki: „Rá kell arra is mutatni, hogy az önkormányzati rendszer átalakítási folyamatában optimálisabb lett volna, ha a többcélú kistérségi társulások létrehozását kötelezővé teszi a jogalkotó, ugyanis ez lehetővé tette volna a közvetlen hatáskör-telepítést, az egységesebb normatív finanszírozást. [...] Mint ismeretes a kötelező változat nem kapta meg a szükséges támogatást a Parlamentben, ezért az önkéntes változat került bevezetésre.”⁷²

1.4. A közigazgatási erő és az autonómia vizsgálata

1.4.1. A közigazgatási erő kérdése az önkormányzatoknál

Nemes Nagy József szavai szerint „a rendszerváltozás adott politikai erőterében azonban az átalakulás egy szélsőségesen elaprózott igazgatási-önkormányzati alapszintet konstruált, erős politikai legitimitással ...”⁷³ Továbbgondolva ezt a megállapítást – és látva a gyakorlatban felmerülő problémákat – megállapíthatjuk, hogy önkormányzati berendezkedésünk az egyik szélsőségből egy másik szélsőségbe esett. Még a legkisebb települések önkormányzatai is megpróbálták önmaguk megbirkózni a részükre megállapított feladat- és hatáskörökkel. Ez egy ideig működött, a lendület kitartott, de a kistelepüléseknek hamarosan rá kellett jönniük arra, hogy bizonyos közszolgáltatások biztosítása meghaladja erejüket.

Számtalan elemzés megállapította, hogy a kistelepülések csak hatalmas véráldozatok árán képesek megoldani önkormányzatiságukból adódó feladataikat. Az erre vonatkozó kategóriát a szakirodalom közigazgatási erőnek nevezi, ami alatt a közigazgatásnak az a képessége értendő, amely a számára megszabott feladatok teljesítéséhez a saját személyi, tárgyi és pénzügyi felszereltsége alapján rendelkezésre áll. Ez lényegében az önkormányzatokra vetítve azok pénzügyi kondícióját és az arra alapozott feladatellátási képességét jelenti.⁷⁴ Az előrelépés során előbb-utóbb el kell oda jutnia a megalapozott szakmai koncepciók mentén döntő jogalkotónak, hogy a hatáskör-telepítésnél a különböző teljesítő-képességű önkormányzatok teherbíró-képességét vegye alapul. Ez lényegében a „községi” és a „község feletti” ügyek megjelenéséhez és világos különválásához vezetne – az utóbbi pedig eleve terepet kínálna a kötelező társulások kialakításához.⁷⁵

⁷² BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás*, 2005/11. sz. 662. p.

⁷³ NEMES NAGY JÓZSEF: Kistérség határok nélkül. *Comitatus: önkormányzati szemle*, 2005/4. sz. 6. p.

⁷⁴ A témáról lásd bővebben DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás*, 1994/2. sz. 117–119. p.

⁷⁵ Ez a felfogás már megjelent a szakirodalomban: „Községi, városi és megyei közszolgáltatások esetében törvényileg indokolt meghatározni azokat a szolgáltatási típusokat és méreteket, amelyeket községi szinten csak akkor lehet létrehozni, ha az érintett községek társulnak. Ameny-

Másik oldalról vizsgálva a kérdést megállapítható, hogy az önkormányzatok nem államon kívüli alakzatok, hanem az állami szervek rendszerében foglalnak helyet, így kétségkívül az állam is felelős a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásáért. Ha az önkormányzatok közigazgatási erejét ilyen oldalról vizsgáljuk, akkor az egyet jelent a működőképesség biztosításával. Működőképességről viszont nem beszélhetünk akkor, ha az csak jelentős nehézségek árán, folyamatos „működési veszélyhelyzetben” tartható fenn, állandó jelleggel az állami beavatkozástól függve. Működőképesség hiányában az adott szerv léte kérdőjeleződik meg. Az állami szervek meghatározott feladatok ellátására jöttek létre, s amennyiben erre képtelenek vagy csak nagy nehézségek árán képesek, átalakításuk, szervezeti változtatásuk indokolt. Az adott szerv léte ugyanis soha nem lehet öncél, hanem mindig az ellátandó feladatnak alárendelt, mivel az állam szervezetének feladata az, hogy „teljesítse azokat a funkciókat, amelyek az adott államilag szervezett társadalom céljainak realizálása érdekében szükségesek”.⁷⁶ Ezek alapján védhetővé válik az az álláspont, hogy alkotmányos indoka is van az önkormányzatok működőképességének védelme érdekében a kötelező társulások bevezetésének, akár csak meghatározott feladatok vonatkozásában.

1.4.2. Az önkormányzati autonómia újraértelmezése

A szétaprózódott önkormányzati rendszernek kedvezett egyrésről az önkormányzatiság természetjogi felfogása, illetve az az autonómia-felfogás, amely a települési önkormányzati szint kialakításakor ismertté vált, és nagymértékben hozzájárult ahhoz, hogy a települések zömében az együttműködésnek még a gondolata sem vetődött fel. Az idő múlásával azonban vannak dolgok, amiket át kell értékelni, hiszen a jelenlegi jogi környezetben már nem teljesen állják meg a helyüket. Véleményünk szerint ilyen az autonómia kérdése is.

Már a szakirodalomban – még a társulási törvény idején – is megjelent a lehetséges továbbfejlődéshez vezető akadályok lebontásának az igénye. Akkor a szerzőkben a következő kérdés merült fel: „Sikerül-e kialakítani nálunk is az autonómia korszerű, XX. század végi jelentéstartalmát, illetve meg lehet-e szabadítani reményektől, álmoktól, illúzióktól?”.⁷⁷ E gondolatmenet mentén haladva álláspontunk szerint meg kell (és lehet) találni azt a közéletet, amely az elért

nyiben ez önként nem történik meg, az ilyen kiszolgáló intézmény fenntartása a törvény által kijelölt nagyobb teherbíró képességű önkormányzati szint (megye, város) feladata lehet”. Verebélyi Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1993. 171. p.

⁷⁶ PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar Alkotmányjog II.* Államszervezet. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001, 16. p.

⁷⁷ Fogarasi József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv*: [Jogértelmezés; Joggyakorlat]: [A települési és a területi önkormányzatoknak]. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 1997, 207. p.

(ésszerű és a XXI. század eleji jelentésében értelmes) autonómia és a figyelmen kívül nem hagyható gazdaságosság és hatékonyság között húzódik.

Az autonómia vizsgálata kapcsán a jelenlegi felfogásból kell kiindulni, amely alapján egy törvény által kötelezően létrehozott társulás – ami egyértelmű állami beavatkozást jelent az önkormányzati létbe – csak akkor nem sérti az önkormányzati autonómiát, ha nincs.⁷⁸ A kötelező társulásnak ugyanis lényeges – fogalmi – eleme az önkormányzati autonómia korlátozása, meghatározott, az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokolt esetben előírva. Mivel azonban minden hatékonysági elemzés abba az irányba mutat, hogy a kénysztársulásokra szükség van, így – véleményünk szerint – jogértelmezési eszközökkel újra kell definiálni az autonómia fogalmát. Ebben a kérdésben Mészáros Miklóssal értünk egyet, aki szerint „az autonómia nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés”.⁷⁹ Véleményünk szerint az újraalkotott autonómia fogalmi alapját már nem a feltétel nélküli önállóság, az állami szervektől való elhatárolódás, hanem a közszolgáltatások megfelelő színvonalú ellátásának képessége kell, hogy adja.

2. Az Alkotmányba épített szabályozás lehetősége

Egyes nézetek szerint a szabad társulás alkotmányi joga nem teszi lehetővé a kötelező társulás bevezetését.⁸⁰ Véleményünk szerint viszont igenis lehetőség van – már 1990 óta is – kötelező társulás bevezetésére. Ez pedig nem más, mint a körjegyzőség – több helyi önkormányzat közös hivatala,⁸¹ vagyis egy komplex hatóságigazgatási társulás –, melyet az Ötv. kötelezően létrehozandónak rendel.

Álláspontunk szerint az Alkotmányban megjelenő szabad társuláshoz való jog nem a kötelező társulás egyes eseteinek törvényi bevezetését tilalmazza. A szabad jelző itt arra vonatkozik, hogy az önkormányzatoknak jogukban áll társulni, nem pedig a kötelező társulás tilalmát fogalmazza meg. A kettő ugyanis nem zárja ki egymást. Ennek indoka pedig a következőképpen vezethető le. Sem az alaptörvény, sem az önkormányzati törvény *expressis verbis* nem mondja ki a kötelező társulás tilalmát. A társulási jog szabadsága ugyanis azt jelenti, hogy az önkormányzatok önkéntes elhatározásuk alapján dönthetnek arról, s ha döntöttek, ez nincs jóváhagyáshoz kötve. A társulási szabadság gyakorlása esetén is kötelesek azonban betartani a törvényi szabályozásból eredő kötelezettségeket, vagyis tiszteletben kell tartaniuk más önkormányzatok alapvető jogait. A

⁷⁸ Részletesen elemzi a kérdéskört TILK PÉTER: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról című tanulmányában. *Magyar Közigazgatás*, 2003/2. sz. 88. p.

⁷⁹ DR. MÉSZÁROS MIKLÓS: Kistérségi modellkísérletek. *Jegyző és Közigazgatás*, 2004. július–augusztus.

⁸⁰ Például FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció című tanulmányában nyilatkozik így, viszont a kötelező társulások bevezetését ő is szükségesnek látja. *Magyar Közigazgatás*, 2003/3. sz. 133. p.

⁸¹ PETRÉTEI JÓZSEF: i. m. 296. p.

kötelező társulás előírása, amennyiben nem kizárólagos jellegű, hanem csak meghatározott területekre vonatkozik – véleményünk szerint – nem jelenti a társulási szabadság kiüresedését, vagyis az önkormányzatok számára továbbra is biztosított a lehetőség arra, hogy önkéntes módon társulásokat hozzanak létre. A kötelező társulás esetén tehát nem arról van szó, hogy ez a társulási szabadságot általában szorítja keretek közé, hanem arról, hogy – a társulási szabadság fenntartása mellett – ennek csak egyes eseteit korlátozza. A korlátozásnak ilyen esetben az Alkotmánnyal összeegyeztethető célok érdekében, arányosan és indokoltan kell megvalósulnia. Ha ezek a szempontok teljesülnek, akkor a korlátozásnak alkotmányos akadálya nincs.

Mint ahogyan azt már korábban kifejtettük, elképzelhetőnek tartjuk az alkotmányértelmezés útján megalkotandó kötelezést előíró jogi szabályozást is, de a megnyugtató megoldás természetesen a kénysztársulások bevezetéséhez mind az Alkotmány, mind az Ötv. módosítása lenne, ami jelentős politikai konszenzust feltételez.⁸²

3. A kistérségi önkormányzat víziója

A közigazgatás szerkezeti korszerűsítése kapcsán a szakirodalomban már megfogalmazódtak olyan alternatívák, amelyek a települési önkormányzati szint fölé egy kistérségi önkormányzati modellt képzeltek. A már ismertetett alkotmányozási kísérlet is ebbe az irányba próbált lépéseket tenni. Amennyiben a kötelező társulások bevezetése megtörténik, akkor újra kell gondolni az önkormányzati feladat- és hatáskörtelepítés prioritásait, így az a kérdés is megfogalmazódhat, hogy amennyiben a társulás közvetlenül feladatot kap(hat), nem válik-e ennek következményeként önálló önkormányzati szintté.

Egy néhány évvel ezelőtti felmérés során a kistérségi önkormányzat jövőképét az önkormányzati vezetők felé is vázolták.⁸³ Az alternatíva felvetése egyöntetű ellenérzést váltott ki minden települési vezető részéről, függetlenül a települési típusra. A kistélepolések egyértelműen feladatkörük kiüresedésétől tartottak, míg a városok párhuzamosságot, rivalizáló hatásköröket láttak az elképzelésben. Véleményünk szerint nehéz megjósolni, hogy mit hoz a jövő szabályozása, esetleg milyen új helyzetekhez kell a közigazgatásnak alkalmazkodnia, mindenesetre inkább a fokozatosság hívei lennénk. Jöjjön előbb létre egy stabil, jól működő – kötelező – társulásokon alapuló kistérségi szint, majd ezt követően el lehet gondolkodni a továbblépés lehetőségeiről, melynek egyik lehetséges iránya a kistérségi önkormányzat lehet.

⁸² GYERGYÁK FERENC: i. m. 105. p.

⁸³ Lásd erről bővebben NÉMETH JENŐ: i. m. 13. p.

Összegzés

Az önkormányzati társulási rendszer és a többcélú kistérségi társulások fokozatos fejlődése figyelhető meg az elmúlt másfél évtizedben. Lényegében a fejlődés töretlennek mondható. Mind az önkormányzati és társulási törvény keretei közt működő együttműködések, mind pedig a kistérségi társulásokra vonatkozó jogszabályok által meghatározott társulások kapcsolatok kialakulása és térnyerése a közszolgáltatások biztosításában örömteli és támogatandó folyamat. A jogalkotó és a települések is felismerték azt a szükségszerűséget, hogy az önkormányzati teljesítőképességet meghaladó feladatok csak társulások együttműködésével láthatók el hatékonyan és megfelelő színvonalon. Az ösztönzőrendszer volt a többcélú kistérségi társulások megalapításának is a motorja. Meggyőződésünk, hogy ennek hiányában – pusztán az önkormányzatok belátására bízva – ezek az együttműködések közel sem alakultak volna ki ilyen gyorsan.

Véleményünk szerint a támogatásszerzési lehetőség az önkormányzatok számára a társulásokba kényszerítés eszköze volt (van). Mindenképpen szerencsésebb lett volna, ha a jogalkotó nem ilyen közvetett módszerek árán éri el a jelenlegi helyzetet – ami cseppet sem tekinthető ideálisnak –, hanem arra alkotmányos alapokon nyugvó kötelező társulási rendszert rendel.

A jelenlegi helyzet ugyanis azt mutatja, hogy az ország kistérségeiben különböző időpontokban megalakult, különböző feladatokat ellátó és néhol nem az összes kistérségi önkormányzat részvételével működő kistérségi társulás létezik.

A finanszírozási motiváció helyett ezért inkább véleményünk szerint a kistérségi szervezetrendszer szempontjából az ideális állapot az lett volna, ha az Alkotmány az önkéntes, szabad társulás mellett kivételesen lehetővé teszi a szükséges források egyidejű biztosítása mellett kötelező társulás létrehozását. Ebben az esetben a törvény szabályozta volna, hogy a szóban forgó társulás milyen feladat- és hatáskörrel, milyen kritériumok mentén hozható létre. Ily módon a kistérségben a törvény erejénél fogva alakultak volna ki a társulások, melynek következtében a teljes lefedettség, az ismétlés nélküli tagság, az egy-egy szakmai szempontrendszer és finanszírozás biztosítható lett volna.

Ez szükségessé tette volna az Alkotmány és az Ötv. módosítását, de a politikai adottságok sem akkor, sem most nem kedveznek ilyen horderejű jogszabályok módosításának, s így a társulások kötelezővé tétele helyett azok ösztönzése került a közigazgatási reformtörekvések középpontjába.

Véleményünk szerint hasonló a helyzet ahhoz, mint amikor mind a szakma, mind az érintett önkormányzatok az Ötv-ben foglalt társulási formák részletszabályainak kimunkálására várt. A társulási törvény előtt is létrejöttek együttműködések, de közel sem a kívánatos mennyiségben. A jelenlegi helyzetben a szakma ismét többet vár kormányzattól, hiszen a többcélú kistérségi társulások feladatellátása rendkívül színes képet mutat. A másik oldalról nézve a problémát: a támogatási rendszer fenntarthatósága kapcsán csak minimális garanciák

biztosítják azt, hogy költségvetési megszorítások miatt, vagy prioritás-átrendeződés következtében nem csökken, esetleg szűnik meg a kistérségi feladatellátásra tervezett finanszírozási keret.

A közigazgatási rendszer fejlesztésében való továbblépés előbb-utóbb meg fogja követelni a kötelező társulások létrehozását, amihez – a szükséges politikai konszenzust feltételezve – az Alkotmány módosításán keresztül vezet az út.

Irodalom

- ÁGH ATTILA: IDEA. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/4. sz.
- A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének fő irányai (Munkaközi szakmai anyag) *Magyar Közigazgatás* (51. évf.) 2001/3. sz.
- BEKÉNYI JÓZSEF – BÉRCESI FERENC – NÉMETH JENŐ: A kistérség fogalma, funkciói, intézményrendszere. Előzetes koncepció – vitaanyag. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/4. sz.
- BEKÉNYI JÓZSEF: A helyi önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/11. sz.
- CSEFKÓ FERENC: *A helyi önkormányzati rendszer*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 1997.
- DR. DUBECZNÉ DR. KÁROLYI ÉVA: A kistérségi szerveződések margójára. *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. július–augusztus
- DR. KADLOTT CSABA: Mennyivel több a többcélú kistérségi társulás? *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. november–december
- DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/10. sz.
- DR. KARA PÁL: Helyi önkormányzati rendszerünk értékei, fejlesztési lehetőségei – II. rész. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/11. sz.
- DR. MÉSZÁROS MIKLÓS: Kistérségi modellkísérletek. *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. július–augusztus
- DR. PFEIL EDIT: Gondolatok a településközi kapcsolatok ösztönözhetőségéről. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/2. sz.
- DR. PFEIL EDIT: Az önkormányzati társulásokról a gyakorlattól a szabályozásig. *Magyar Közigazgatás* (45. évf.) 1995/12. sz.
- DR. SZABÓ LAJOS: Az önkormányzatok társulásai. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/3. sz.
- FOGARASI JÓZSEF – IVANCSICS IMRE – KISS LÁSZLÓ: *A helyi önkormányzatok kézikönyve*. Unió Kiadó. Budapest, 1997.
- Fogarasi József (szerk.): *Önkormányzati kézikönyv: [Jogértelmezés; Joggyakorlat]*: [A települési és a területi önkormányzatoknak]. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó. Budapest, 1997.

- FÜRCHT PÁL: A helyi önkormányzati rendszer fejlesztésének egyes kérdéseiről. *Magyar Közigazgatás* (44. évf.) 1994/12. sz.
- FÜRCHT PÁL: Az önkormányzati társulási törvényről. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/3. sz.
- FÜRCHT PÁL: Kistérségi koncepció. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/3. sz.
- GYERGYÁK FERENC: A kistérségi szintre telepített államigazgatási, közszolgáltatási és egyéb állami feladatok. *Magyar Közigazgatás* (54. évf.) 2004/2. sz.
- HÓBOR ERZSÉBET – VARGA TIBOR: Az önkormányzati társulások és együttműködés tapasztalatai Zala megyében. *Magyar Közigazgatás* (52. évf.) 2002/1. sz.
- HOLLÓ ANDRÁS: Az Alkotmánybíróság a közigazgatás alkotmányosságáért. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/11. sz.
- JÓZSA ZOLTÁN: *Önkormányzati szervezet, funkció, modernizáció*. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2006.
- KOVÁCSNÉ DR. FALTIN ERZSÉBET: Önkormányzati körkép. *Jegyző és Közigazgatás* (VII. évf.) 2005. május–június
- NEMES NAGY JÓZSEF: Kistérség határok nélkül. *Comitatus: önkormányzati szemle* (15. évf.) 2005/4. sz.
- NÉMETH JENŐ: A kistérségi (városkörnyéki) közigazgatás és együttműködés gyakorlata, jövője. *Magyar Közigazgatás* (51. évf.) 2001/1. sz.
- PATYI ANDRÁS: Egyes önkormányzati alapjogok viszonylagossága. *Magyar Közigazgatás* (48. évf.) 1998/9. sz.
- PATYI ELEMÉR: Feltételek nélkül, felelősséggel...!? *Jegyző és Közigazgatás* (VI. évf.) 2004. november–december
- PETRÉTEI JÓZSEF: *Magyar Alkotmányjog II. Államszervezet*. 2. átdolgozott kiadás. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2001.
- PETRÉTEI JÓZSEF – TILK PÉTER: Az önkormányzati társulások és a kistérségek néhány alkotmányjogi kérdése. *Magyar Közigazgatás* (55. évf.) 2005/3. sz.
- SOMLYÓDYNÉ PFEIL EDIT: Önkormányzati integráció és helyi közigazgatás. Dialóg Campus Kiadó. Budapest–Pécs, 2003.
- TILK PÉTER: Az önkormányzatokkal kapcsolatos alkotmánybíróági hatáskörök. *Magyar Közigazgatás* (52. évf.) 2002/3. sz.
- TILK PÉTER: Észrevételek az önkormányzati rendszer továbbfejlesztéséről szóló vitaanyagra adott válaszokról. *Magyar Közigazgatás* (53. évf.) 2003/2. sz.
- Verebélyi Imre (szerk.): *Az önkormányzati rendszer magyarázata*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1993.
- VEREBÉLYI IMRE: A helyi önkormányzati rendszer fejlődésének főbb irányai. *Magyar Közigazgatás* (45. évf.) 1995/2. sz.
- Verebélyi Imre (szerk.): *A helyi önkormányzatok alkotmányi szabályozása: Tanulmányok*. MTA Állam- és Jogtudományi Intézet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1996.

PÉTER LŐRINCSIK

POSSIBILITY OF MANDATORY ASSOCIATION WITH REGARD
TO SMALL REGIONAL ASSOCIATIONS

(Summary)

The system of Hungarian self-government was established according to the natural law's principle of one settlement – one self-government. Corporations of self-governments were based on relationship of associations by the Hungarian Constitution and the Act of Self-Government.

The development of these corporations were difficult because the Act of Self-Government defined only the form of association. There was an other problem in this progress – the self-governmental association could be only legal person. Act of Self-Government amended that besides regulated the types of associations.

After the millennium the professional work for creating small region was started. As a result of this progress one government decree was issued which formed boundary of the small regions and other government decree gave financial supports for create general-purpose small regional associations. In May 2004 Parliament passed the Act of General-Purpose Small Regional Association which was sent to Constitutional Court by President of the Republic for preventive review of legal norms. After the Constitutional Court declared some parts of the regulation unconstitutional, Parliament passed the act again without these unconstitutional parts.

The small regions are not nowadays' product because in 1994 the Central Statistical Office has created statistical zones. Small regions based on statistical zones. The definition of small region was created by Act of Territorial Development.

The Act of General-Purpose Small Regional Association does not consist of associational compulsion therefore the general-purpose association formed according to principle of freedom of association. This regulation did not create unified institutional system.

According to our opinion small regional associations should have been established on principle of mandatory association. This would have demanded amendment of Constitution and Act of Self-Government. Although the small regions work but Constitution does not know this category neither does Act of Self-Government.

Experts suggested establishing the mandatory associations in the professional work of creating small regions. But then the political situation and for lack of consensus hindered the amendment of the Constitution.

In our study we are analysing the nowadays regulation of Constitution and we are sketching the future principles of the amendment.